

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**KUSTANNUSTEN LÄHTEET JA
OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄN HAASTEET JULKISISSA
HANKINNOISSA**

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu -tutkielma
Kesäkuu 2013
Ohjaaja: Jan-Erik Johanson

Samuli Tiitola

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	TIITOLA, SAMULI
Tutkielman nimi:	Julkiset hankinnat markkinaoikeudessa oikeussuojauudistuksen jälkeen
Pro Gradu -tutkielma:	102 sivua
Aika:	Kesäkuu 2013
Avainsanat:	julkiset hankinnat, kilpailutus, hankintayksikkö, transaktiokustannukset, näkymättömät kustannukset, oikeusperiaatteet, markkinaoikeus, hankintayksikkö

Käsillä olevan tutkielman aiheena ovat julkiset hankinnat ja niiden kilpailuttaminen. Julkisten hankintojen kilpailuttaminen aiheuttaa hankintayksikköinä toimiville julkisen sektorin virastoille, laitoksille, kunnille ja kuntayhtymille niiden normaalista toimintakentästä poikkeavia tehtäviä, jotka muodostavat myös erityisen osaamistarpeen näille toiminnoille. Tarkoituksena onkin selvittää, mistä kaikista kilpailuttamiseen ja kilpailuttamisvelvollisuuteen liittyvistä asioista hankintayksiköille aiheutuu kustannuksia. Kustannuksia tarkastellaan sekä näkymättömien kustannusten että transaktiokustannusten näkökulmasta. Pyrkimyksenä on myös peilata tätä Euroopan unionin yleisten oikeusperiaatteiden valossa ja selvittää mitä hankintayksiköiden tulee ottaa huomioon niiden kiinnittymisestä julkisiin hankintoihin. Lisäksi tutkimuksessa pohditaan hankintalainsäädännön asettamien rajoitusten mukaisesti olisiko yksityisen sektorin toimintatavoista mahdollista ottaa mallia julkisen sektorin hankintakäytäntöihin. Tutkimuksessa aineistona on 202 markkinaoikeusvalitusta ja niiden päätöstä.

Julkisia hankintoja tehdään vuosittain noin 30 miljardilla eurolla, mikä vastaa valtion budjettiin suhteutettuna yli 50% suhteellista osuutta. Kyseessä on siis taloudellisesti merkittävä asia. Julkisten hankintojen sääntely aloitettiin Suomessa vuonna 1994 säätämällä laki julkisista hankinnoista (1505/1992), joka ehti olla voimassa 14 vuotta ennen vuoden 2007 hankintalain uudistusta. Tällä hetkellä Suomen voimassa olevan hankintalainsäädännön muodostaa Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348), Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (30.3.2007/349) sekä Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (24.5.2007/614). Viimeisimmät kansallisen hankintasääntelyn uudistukset, Laki hankintalain (321/2010) ja Laki erityisalojen hankintalain (322/2010) muuttamisesta ovat tulleet voimaan vuonna 2010 ja niissä saatettiin voimaan EU-oikeusturvadirektiivien mukainen oikeusturvan sääntely. Lisäksi hankintalaissa olevia hankintojen kilpailuttamiskynnyksiä tarkastetaan kahden vuoden välein. Kilpailuttamisvelvollisuuden taustalla on avoimuusperiaatteen noudattaminen, mikä saa aikaan automaattisesti hintoja alentavaa kilpailua. Tämän lisäksi hankintasääntelyn tavoitteena on EU-jäsenvaltioiden varojen tehokkaampi ja tarkoituksenmukainen käyttö.

Hankintayksiköt joutuvat hankintoja tehdessään kovan lainsäädännöllisen paineen alle, jolloin osaamisvaje aiheuttaa kustannuksia varsinkin pienemmille julkisen sektorin toimijoille. Oikeusturvan ja julkishallinnon läpinäkyvyyden kannalta on toki elintärkeää kilpailuttaa hankinnat syrjimättä ja avoimesti, mutta toisaalta tämä myös lisää julkisen sektorin kokonaiskustannuksia. Kuvaavasti valtion hankintakäsikirjassa sivulla 27 ohjeistetaan, että mikäli yksiköllä ei ole kilpailutusosaamista eikä se käytä valtionhallinnon yhteishankintayksikköä, tulee sen kilpailuttaa kilpailuttaja. Sääntelystä aiheutuu myös kustannuksia ja julkisten varojen tehottomampaa käyttöä, koska usein hankintayksiköiden osaaminen ei kohtaa vaatimuksia.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
1.1 Tutkimustyön tavoitteet ja tutkimuskysymykset	9
1.2 Tutkimuksen eteneminen ja rajaaminen	9
1.3 Aikaisempia tutkimuksia	10
1.4 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen luotettavuus	11
1.5 Tutkimusaineistosta	13
2 KILPAILUTTAMISEN KUSTANNUKSET	15
2.1 Kilpailuttamiseen liittyvät oikeudelliset ongelmat	16
2.2 Kustannusten lähteet	17
2.2.1 Näkymättömät kustannukset	19
2.2.2 Transaktiokustannusteoria	21
2.3 Arvoketju	22
2.3.1 Hankinta arvoketjussa	24
2.3.2 Sidokset	25
2.3.3 Yhteenliittymät	26
3 JULKISET HANKINNAT	28
3.1 Hankintalainsäädäntö	29
3.1.1 Kilpailuttamisvelvollisuus	31
3.1.2 Kynnysarvot	33
3.2 Hankintayksiköt	36
3.3 Hankinnan kohteet	39
3.4 Hankintamenettelyt	40
3.4.1 Avoin menettely	41
3.4.2 Rajoitettu menettely	42
3.4.3 Neuvottelumenettely	42
3.4.4 Puitejärjestely	43
3.4.5 Suorahankinta	44
4 HANKINNAN ELINKAARI	45
4.1 Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö	46
4.2 Tarjoajan ja tarjouksen soveltuvuus	48
4.3 Tarjouksien vertailu ja valinta	50
4.4 Hankinnassa tehtävien päätösten perusteleminen	51
5 HANKINTAMENETTELYN OIKEUSTURVAKEINOT	53
5.1 Oikaisuvaatimus	54
5.2 Hakemus markkinaoikeuteen	55
5.2.1 Asian saattaminen vireille	56
5.2.2 Markkinaoikeuden toimivaltaisuus	57
5.2.3 Menettely markkinaoikeudessa	57
5.3 Markkinaoikeuden määrättävissä olevat seuraukset	58
5.3.1 Automaattinen suspensio	58

5.3.2 Reaalikeinot	59
5.3.3 Hyvitysmaksu.....	60
5.3.4 Uudet määrättävissä olevat seuraamukset.....	61
5.4 Oikeusperiaatteiden kiinnittyminen hankintamenettelyyn.....	63
5.4.1 Avoimuusperiaate	63
5.4.2 Suhteellisuusperiaate.....	64
5.4.3 Yhdenvertaisuusperiaate	65
5.4.4 Syrjimättömyysperiaate	65
6 TUTKIMUKSEN TULOKSET	67
6.1 Markkinaoikeuden aineisto	67
6.2 Oikeusturvan toteutuminen markkinaoikeuden päätöksissä	70
6.3 Markkinaoikeuden ratkaisut julkisten hankintojen viitekehyksessä.....	74
6.3.1 Markkinaoikeusvalitusten hakuperusteet.....	79
6.4 Kustannusten syntyminen julkisissa hankinnoissa	81
6.4.1 Arvoketjun mahdollisuudet julkisessa hankintatoiminnassa	86
6.5 Oikeusperiaatteet hakuperusteittain	88
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	93
LÄHDELUETTELO	99
LIITTEET	103

KUVIOT

KUVIO 1. Hankinnan kustannuksista jopa 70% vaatii työaikaa. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 25.).....	15
KUVIO 2. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset elementit. (Rajala ym. 2008, 38.).....	18
KUVIO 3. Kustannusten aiheuttajien piilopaikat. (Rajala ym. 2008,108.).....	20
KUVIO 4. Arvoketju. (Porter 1985, 55.)	24
KUVIO 5. Kansalliset kynnysarvot. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kynnysarvot.).....	33
KUVIO 6. EU-kynnysarvot 2011. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kynnysarvot.).....	35
KUVIO 7. Erityisalojen EU-kynnysarvot 2011. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kynnysarvot.)	35
KUVIO 8. Rajoitettu menettely hankintayksikön kannalta. (Karinkanta ym. 2012, 71.).....	42
KUVIO 9. Neuvottelumenettely ja siihen siirtyminen (Eskola & Ruohoniemi 2011, 164.).....	43
KUVIO 10. Hankintaprosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 122.)	45
KUVIO 11. Markkinaoikeuden käsittelemien valitusten arvojakauma.	68
KUVIO 12. Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden jakautuminen 74:ssä hankintamenettelyssä siten, että huomioon on otettu merkittävin vertailuperuste kustakin tapauksesta.....	70
KUVIO 13. Virheiden jakautuminen markkinaoikeuden hyväksymissä valituksissa. Virheellisiä hankintamenettelyjä yhteensä 50 kappaletta, joissa virheitä yhteensä 65 kappaletta.	71
KUVIO 14. Markkinaoikeuden valituksille antamat päätökset hankintayksiköittäin tarkasteltuna. N=182.	74
KUVIO 15. Markkinaoikeuden valituksille antamat päätökset hankintalajeittain tarkasteltuna. N=165.	76
KUVIO 16. Markkinaoikeuden valituksille antamat päätökset hankintamenettelyittäin tarkasteltuna. N=161.	78
KUVIO 17 Markkinaoikeuden valituksille antamat päätökset hakuperusteittain tarkasteltuna. N=376	80
KUVIO 18. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty virheellistä tarjousvertailua.	83
KUVIO 19. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty tarjouspyynnön puutteellisuutta.....	85
KUVIO 20. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty hankintapäätösten puutteellisia perusteluja.	89
KUVIO 21. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty perusteetonta hylkäämistä.	90
KUVIO 22. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty epätasapuolista kohtelua.	91
KUVIO 23. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty tasapuolisen kohtelun estymistä.	92

1 JOHDANTO

Julkiset hankinnat ovat valtion, kuntien, kuntayhtymien ja valtion liikelaitosten sekä muiden hankintalainsäädännössä määriteltyjen hankintayksiköiden oman organisaation ulkopuolelta tekemiä tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja. Hankintalainsäädäntö säätelee menettelytapoja, joita julkisissa hankinnoissa tulee noudattaa. Sääntelyn pääperiaatteina ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, millä pyritään julkisten varojen käytön tehostamiseen. Valinta saaduista tarjouksista tehdään joko halvimman hinnan tai kokonaistaloudellisesti edullisimman välillä. (Työ- ja Elinkeinoministeriö. Mitä julkiset hankinnat ovat?)

Julkisena hankintana pidetään kirjallista hankintasopimusta, jossa ostajana on hankintayksikkö ja myyjänä yritys tai muu toimittaja ja jossa edellä mainitut tuotteet toimitetaan taloudellista korvausta vastaan. Hankintayksikkönä pidetään edellä mainittujen valtion ja kuntien viranomaisten lisäksi julkisomisteisia osakeyhtiöitä, joiden ensisijaisena tehtävänä ei ole tuottaa voittoa, kirkon viranomaisia sekä joissain tapauksissa julkista tukea saavia yhtiöitä ja yrityksiä. (Pekkala 2007, 23.)

Hankintatoimi on organisaation ydintoimintoja taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti tukeva toiminto, joka mahdollistaa tuloksellisen toiminnan tarjoamalla tarpeen mukaiset palvelut ja tuotteet organisaation käyttöön. Hankintayksikön on hankintalain mukaan toteutettava hankintansa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti sekä suunnitelmallisesti huomioiden ympäristönäkökohdat ja hankintoihin liittyvät kokonaisuudet. Hankintatoimen tavoitteina on lisätä hankintatoimen tuottavuutta koko julkisessa hallinnossa olemalla avoimempi, taloudellisempi sekä yhdenmukaisempi. Tähän pyritään standardoimalla tavaroita ja palveluita, pienentämällä laskuvolyymia, kehittämällä logistiikkaa sekä hallinnoimalla tuotteita ja palveluita tehokkaasti niiden elinkaaren ajan. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 30.)

Julkisia hankintoja tehdään vuosittain Suomessa yli 30 miljardilla eurolla¹, mikä tarkoittaa noin 15%:n osuutta bruttokansantuotteesta. Suomalainen hankintalainsäädäntö perustuu Euroopan yhteisöjen hankintadirektiiveihin 2004/18/EY ja 2004/17/EY sekä maailmankauppajärjestö WTO:n

¹ Julkisten hankintojen kokonaisarvo kasvaa vuosittain 6–7%. (Hankintatieto. Hankintojen oikeussuojakeinoja ja kynnysarvoja uudistetaan keväällä 2010.)

julkisten hankintojen sopimukseen, mistä johtuen julkiset hankinnat tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa. (Valtiovarainministeriö. Valtionhallinnon hankintatoimi.)

Suomessa noin puolet julkisen sektorin hankintojen arvosta kuuluu hankintalain soveltamisalaan, ja Euroopan unionin mittakaavassa ne muodostavat merkittävän osan sen sisämarkkinoista. Jopa 11–20 prosentin osuus EU:n jäsenmaiden bruttokansantuotteista on arvioitu olevan julkisia hankintoja. EU:n hankintasääntely tähtää sisämarkkinoiden avaamiseen kaikille eurooppalaisille yrityksille ja kilpailun lisäämiseen, mikä tehostaa julkisten varojen käyttöä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 17.)

Hankintoja kilpailuttaessa hankintayksikkö valitsee hankinnan arvon, luonteen ja kohteen perusteella hankintamenettelyn, jolla kilpailutus tehdään. Hankintailmoituksessa ja sitä seuraavassa tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa tämän lisäksi valintaperusteet, joilla tarjous valitaan. Paras tarjous voidaan valita joko hinnan tai kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella ja valinnassa on käytettävä vain ennakolta ilmoitettuja valintaperusteita. Virheellisissä hankintamenettelyissä tarjoajilla on oikeus tehdä valitus markkinaoikeuteen. (Pekkala 2007, 23–24.)

Markkinaoikeudessa julkisia hankintoja koskevat asiat tulevat vireille kirjallisella valituksella ja niiden käsittely tapahtuu pääsääntöisesti kirjallisesti. Asian voi saattaa käsiteltäväksi tarjouskilpailuun osallistunut yritys tai alalla toimiva yritys, joka olisi ilman hankintayksiköstä virhettä voinut osallistua tarjouskilpailuun. Kirjallinen valitus on toimitettava markkinaoikeudelle 14 päivän kuluessa tarjouskilpailun ratkaisusta ja valittajan on ilmoitettava hankintayksikölle kirjallisesti aikeestaan saattaa asia vireille markkinaoikeudessa. Valitusoikeuteen ei ole vaikutusta, vaikka asiasta olisi jo tehty hankintasopimus. Mikäli kyseessä on EU-kynnysarvon ylittävä hankinta, ei hankintayksikkö lain mukaan saa tehdä hankintasopimusta, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Valituksessa tulee esittää vaatimukset sekä yksilöidä hankintapäätös, johon vaatimukset kohdistuvat ja perustella millä tavoin hankintamenettely on ollut hankintasäännösten vastainen. (Markkinaoikeus. Hankinta-asiat.)

1.6.2007 voimaan tulleet Laki julkisista hankinnoista² (30.3.2007/348), Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista³

² Myöhemmin hankintalaki.

(30.3.2007/349) sekä Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (24.5.2007/614) muodostavat Suomen kansallisen hankintalainsäädännön. Hankintalainsäädäntöä on uudistettu laeilla hankintalain (321/2010) ja erityisalojen hankintalain (322/2010) muuttamisesta sekä lailla sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011). Uudistukset ovat tulleet voimaan koskien hankintamenettelyjä, jotka on aloitettu 1.6.2010 jälkeen. Uudistuksessa korotettiin hankintojen kilpailuttamisen kynnysarvoja sekä uudistettiin oikeusturvamenettelyä julkisissa hankinnoissa. Nykyiset kansalliset kynnysarvot ovat tavaroiden ja palveluiden osalta 30 000 euroa, rakennusurakoiden osalta 150 000 euroa ja terveydenhoito- ja sosiaalipalveluiden osalta 100 000 euroa. (Pekkala & Pohjonen 2010, 21–23.)

Lisäksi Euroopan yhteisöjen direktiiveistä johtuvat EU-kynnysarvot hankintojen kilpailuttamiselle ovat valtion keskushallintoviranomaisen tekemissä tavara ja palveluhankinnoissa 130 000 euroa, muun hankintayksikön tavara ja palveluhankinnoissa 200 000 euroa ja rakennushankkeissa 5 000 000 euroa. Kynnysarvot lasketaan arvonlisäverottomana hintana ja ne velvoittavat hankintayksikön kilpailuttamaan hankintansa kansallisen kynnysarvon ylittyessä kansallisessa laajuudessa ja EU-kynnysarvon ylittyessä Euroopan unionin laajuudessa. (Työ- ja Elinkeinoministeriö. Kynnysarvot.)

Hankintalain ja erityisalojen hankintalain uudistuksessa 1.6.2010 voimaan tulleilla muutoksilla saatettiin kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, niin sanottu oikeussuojadirektiivi. Uudistuksessa oli kyse uusien seuraamusten määrittämisestä EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, mikä edellytti huomattavia muutoksia hankintalain oikeussuojakeinoihin. Samalla kansallisten hankintojen oikeussuojakeinoja tehostettiin ja kynnysarvoja nostettiin. Myös hankinta-asioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa säädettiin muutoksia. Muutosten keskeisimmät osat ovat:

- EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevat uudet seuraamukset (hankintasopimuksen tehottomuusseuraus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen);
- EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen odotusaikasääntelyn uudistaminen;
- EU-kynnysarvot ylittävien suoramankintojen avoimuuden lisääminen;
- hankintaoikaisumenettelyn uudistaminen;

³ Myöhemmin erityisalojen hankintalaki.

- markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa kunnallis- ja hallintovalitusten kieltäminen;
- sähköisen tiedoksiannon käyttö hankintapäätöksissä;
- markkinaoikeusmenettelyn uudistaminen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 18.)

1.1 Tutkimustyön tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimukseni tärkeimpänä tutkimustehtävänä on tarkastella julkisia hankintoja kustannusten syntymisen näkökulmasta ja pohtia miten ja miksi kustannuksia syntyy. Lisäksi tutkimuksessa pyritään kartoittamaan julkisten hankintojen kustannusten aiheuttajia. Kustannuksia ja kilpailuttamisen onnistumisia tarkastellaan myös oikeusperiaatteiden valossa, jolloin tutkimusongelmana pyritään selvittämään mitä vaikutuksia sääntelyllä ja oikeusperiaatteilla on hankintoihin.

Edellä mainitulle tutkimustehtävälle alisteisina tutkimusongelmina pohditaan löytyykö markkinaoikeusvalitusten perusteella kustannuksista ja kilpailuttamisten onnistumisista eroavaisuuksia hankintayksiköittäin, hankintalajeittain, hankintamenettelyittäin ja hakuperusteittain. Tutkimuksessa tarkastellaan myös julkisten hankintojen näkökulmasta minkälainen asema kunnilla on johtuen niiden palvelutehtävästä.

Tutkimuksen tarkoituksena on lisäksi esitellä markkinaoikeusvalituksia tilastollisesti ja tarkastella niin uusien kuin vanhojen oikeusturvakeinojen käyttöä sekä kartoittaa minkälainen on julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä ja mitä vaikutuksia sillä on. Tutkimuksessa on myös tarkoitus selvittää minkälaisia mahdollisuuksia yksityisen sektorin markkinasuuntautuneet toimintatavat tuovat julkisten hankintojen parantamiseen ja tehostamiseen.

1.2 Tutkimuksen eteneminen ja rajaaminen

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu julkisten hankintojen aiheuttamien oikeudellisten ristiriitatilanteiden tarkastelusta, näkymättömien ja transaktiokustannusten erittelystä sekä

arvoketjun ja siihen liittyvien sidosten sekä yhteenliittymien esittelystä. Teoreettiseen viitekehykseen voidaan myös lukea julkisten hankintojen säätelyn tarkastelu luvuissa kolme ja neljä. Tutkimuksen empiirinen osa koostuu hankintamenettelyn oikeusturvakeinoihin tutustumisesta sekä markkinaoikeuden valituksiin antamien päätösratkaisujen tarkastelusta, missä markkinaoikeusvalituksia käydään läpi tutkimuksen teoreettisen osan pohjalta.

Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu hankintoja mahdollisesti sivuavat muut julkisen sektorin ohjelmat, joilla voi olla vastakkaisia tavoitteita hankinnoille asetettujen tavoitteiden kanssa. Tutkimuksessa ei myöskään tarkastella Lakia sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011). Tutkimusta ei ole syytä muilta osin rajata kovin tarkoin johtuen sille asetetuista tutkimustavoitteista.

1.3 Aikaisempia tutkimuksia

Julkisia hankintoja käsitteleviä tutkimuksia tehdään pääosin kauppa- ja oikeustieteissä sekä kunnallisen sektorin koulutusohjelmissa. Hankintalain uudistus vuonna 2007 teki hankinnoista suosituksen tutkimusaiheen.

Toni Wolanen käsittelee pro gradu -tutkielmassaan VTT:n tekemiä kilpailutustapauksia päämies-agentti teorian sekä oikeusperiaatteiden valossa, missä erityishuomio on suoraankinnoilla. Tutkimuksen mukaan hankintalain uudistuksista etenkin teknisten eritelmien käyttö tarjouspyynnössä oli kyseessä olleelle yksikölle tervetullut muutos ja se tekikin suoraankintoja kaikkiaan 10:stä hankinnasta seitsemässä nojaten hankittavan tuotteen teknisiin eritelmiin. Tutkimuksen perusteella oikeusperiaatteista avoimuusperiaate jää täyttymättä lähes täydellisesti, koska yksikkö tekee hankintansa lähes kokonaan suoraankintoina, jotka se perustelee teknisillä vaatimuksilla. (Wolonen 2008, 81–82.)

Heli Riutto tarkastelee pro gradu tutkielmassaan lääkäripalvelujen hankintaprosessia Lahden kaupungissa ja siihen liittyvää riskienhallintaa. Riskienhallinnan teoreettisena perustana toimi COSO-ERM -malli, joka pitää sisällään riskienhallinnan lisäksi sisäisen valvonnan. Tutkimuksen mukaan riskienhallinta tiedostettiin viranhaltijoiden keskuudessa henkilöstötasolla, mutta sitä ei

dokumentoitu juurikaan. Tällöin riskienhallinta vesittyy koko hankintaprosessissa, mikäli avainhenkilöt menetetään. Erityistä riskienhallintaa tutkimuksen mukaan tarvitaan hankinnan suunnitteluvaiheessa, jotta vältetään vertailukelvottomilta laatuksiteereiltä ja tarjouspyynnön täsmentymättömyydeltä, vaikka riskejä sisältyykin koko hankintaprosessiin. (Riutto 2010, 88–89.)

Lari Tiikasalo pohtii oikeustieteellisessä tutkimuksessaan oikaisuvaatimuksen oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta. Oikeusturvan osalta oikaisuvaatimuksen säätäminen on Tiikasalon mukaan synnyttänyt tilanteen, missä hankintayksikön on hyväksytty tekvän virheitä joko tietoisesti tai tiedostamatta. Virheiden ennalta ehkäisevään toimintaan ei tarvitse panostaa, koska hankinnan itseoikaisu antaa mahdollisuuden hankintalainsäädännön laveampaan soveltamiseen jälkikäteisessä oikeusturvassa, eikä ennalta ehkäisevä oikeusturva näin ollen toteudu. Oikeusvarmuuden näkökulmasta hankintaviranomaisen velvollisuus noudattaa lakia löysentyy, koska hankintamenettelyssä tapahtunutta virheellistä eli lainvastaista toimintaa voidaan jälkikäteen korjata. (Tiikasalo 2011, 82–83.)

Soili Siiriäinen tarkastelee tutkimuksessaan julkisten hankintojen sudenkuoppia ja pyrki löytämään vastauksia siihen, miten hankintayksiköt voisivat parantaa hankintaosaamistaan löytyneiden ongelmakohtien perusteella. Tutkimuksessa käytettiin aineistona markkinaoikeuden antamia päätöksiä, joista selvisi, että yleisin perustelu markkinaoikeusvalituksen tekemisessä oli hankintayksikön tarjousvertailussa tekemä virhe. Tämä oli myös markkinaoikeuden yleisin peruste valituksen hyväksymiselle. Markkinaoikeus hylkäsi kaikista valituksista yli puolet ja hyväksyi noin neljänneksen. Tutkimuksen lopputuloksena oli, että huolellinen hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön laadinta ovat onnistuneen hankintaprosessin pohja. Lisäksi Siiriäinen toteaa, että hankintayksiköiden hankintaosaamisessa on parantamisen varaa ja että hankintayksiköiden tulisi luoda toimivat hankintastrategiat, joihin tukeutua. (Siiriäinen 2010, 13, 95–98.)

1.4 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen luotettavuus

Tutkimukseni on tietoteoreettiselta perustaltaan empiirinen. Empiirisuus työssäni viittaa sellaiseen teoreettiseen ja metodologiseen näkökulmaan, jossa systemaattisella tiedonhankintamenetelmällä kerätään kirjallisiin dokumentteihin perustuvaa aineistoa reaali maailman ilmiöstä – tässä tapauksessa julkisen sektorin kilpailuttamiskäytännöistä – ja tätä kautta voidaan asettaa

tutkimukselle useampia tavoitteita sekä tehtäviä, joilla tutkittavaa ilmiötä pyritään selittämään. Tutkimuksen tavoitteiden mukaan olen päätenyt selittävään tutkimukseen, joka saa myös kuvailevan tutkimuksen piirteitä. Selittävälle tutkimukselle keskeistä on syy- ja seuraussuhteiden, eli kausaalisuhteiden selvittäminen ja se pyrkii vastaamaan miksi-kysymyksiin. Toisaalta tutkimus saa myös kuvailevan tutkimuksen piirteitä, koska siinä pyritään myös kuvailemaan ilmiön tunnuspiirteitä ja ominaisuuksia kysymyksin mitä ja miten. (Uusitalo 1995, 60–64.)

Tutkimuksessa käytetään kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusmenetelmää, joka kuitenkin saa myös piirteitä kvalitatiivisesta eli laadullisesta tutkimusmenetelmästä. Tutkimuksen kohde on suurelta osin kvantitatiivisessa muodossa tilastona, mutta sitä tarkastellaan myös kuvailemalla minkälaisia laadullisia, numeerisesti mittaamattomia, ominaisuuksia sillä on. Nämä kaksi tutkimussuuntausta eivät ole toisilleen vastakohtia ja niiden välinen ero onkin usein epäselvä. Tämän lisäksi niitä voidaan käyttää tutkimuksissa toisiaan täydentävinä esimerkiksi rinnakkain tai esikokeellisina metodeina. Tässä tutkimuksessa etenkin numerot ja merkitykset ovat toisistaan riippuvaisia. Ilman merkityksiä numeerisilla tuloksilla ei olisi virkaa, ja toisaalta ilman numeroita merkitykset jäisivät ilman evidenssiä. (Laadullisen ja määrällisen tutkimuksen rajanvedosta yksityiskohtaisemmin, ks. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 132–133.)

Tutkimukseni on luonteeltaan tapaustutkimus, jossa kerätään tietoa yksittäisestä tai pienestä joukosta tapauksia ja tutkitaan niiden suhdetta ympäristöönsä erilaisia metodeja käyttämällä. Tapaustutkimuksessa on mahdollista käyttää monia aineistonkeruumenetelmiä, joista yleisimpiä ovat dokumentaatiot, haastattelut sekä havainnointi. Tyypillisiä tapaustutkimuksen kohteita ovat organisaatiot, prosessit, päätökset sekä ohjelmat. Tapaus ei ole koskaan täysin irrallinen ympäristöstään ja siihen vaikuttavista tekijöistä. (Hirsjärvi ym. 2008, 130–131; Yin 2009, 17.) Tutkimusta voidaan myös toisella tapaa tulkittuna pitää kokonaistutkimuksena, jossa on tarkasti valittu perusjoukko, joka tutkitaan kokonaan. Toisaalta tutkittava otos on vain osa koko ajan kasvavaa joukkoa, mikä puoltaa tutkimusstrategian valinnan kohdistumista tapaustutkimukseksi. Myös tutkimuksen saamat kuvailevat piirteet tukevat tätä näkökulmaa.

Tutkimuksen luotettavuutta mitataan reliaabeliudella sekä validiudella, joista tässä tutkimuksessa täyttyy reliaabelius sen sisältämän tilastollisen mittauksen toistettavuudella ja julkisella saatavuudella. Validius on tulkintaan liittyvä luotettavuuden mittari, jolla tarkoitetaan

tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä sen oli tarkoituskin. Tutkimuksen sisältäessä laadullisia piirteitä validius jää jo käsitteenä epäselväksi. (Hirsjärvi ym. 2008, 226–227.) Tuomi ja Sarajärvi (2013, 136–137) esittävät edellä mainittujen käsitteiden hylkäämistä laadullisesta tutkimuksesta ja niiden korvaamista perustuen Lincolnin ja Guban (1985) arvioihin siitä, että luotettavuuskäsitteet pohjautuvat yhteen konkreettiseen todellisuuteen, jota tutkimuksissa tavoitellaan. Eskolan ja Suorannan (2003, 210) mukaan luotettavuudessa on kyse lukijan ja tutkijan kokemusmaailmojen yhtenevyydestä. He lähtevät arvioimaan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta tutkijan subjektiviteetin kautta, koska tutkija on tutkimuksen keskeinen tutkimusväline. Tässä tutkimuksessa subjektiviteetti saattaa saada tilaa tulkinnan kautta, koska tutkimusaineistosta johtuu, että aineisto voisi kvalitatiivisilta osiltaan saada erilaisen tulkinnan jonkun toisen tutkijan näkökulmasta.

1.5 Tutkimusaineistosta

Tutkimuksessa käytettävä aineisto koostuu 202:sta markkinaoikeuden hankinta-asioista antamasta päätöksestä aikavälillä 1.6.2010–31.12.2011. Edellä mainitulla aikavälillä markkinaoikeus antoi yhteensä 1012 päätöstä, joten aineistosta on tärkeä huomata, että siihen sisältyy vain 1.6.2010 ja sen jälkeen aloitetut hankintamenettelyt, joihin sovelletaan hankintalain oikeussuojauudistuksen säännöksiä. Kvalitatiivinen aineisto on rajattu tällaiseen aikaväliin, koska tutkimus koskee julkisia hankintoja ennen kaikkea hankintalain oikeussuojauudistuksen jälkeiseltä ajalta, mikä mahdollistaa uusimman lainsäädännön mukaisen tarkastelun koko aineistossa. Aineistoon sisältyy kaikki hankintalain ja erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvat markkinaoikeuden ratkaisut edellä mainitulta ajanjaksolta. Tällä tavoin tutkimuksessa voidaan tarkastella oikeussuojadirektiivin voimaansaattamisen jälkeistä aikaa kokonaisuudessaan.

Tutkimuksen ulkopuolelle ei ole rajattu esimerkiksi rakennushankkeita tai erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvia hankintoja, sillä vaikka erilaisissa hankinnoissa on erilaisia kynnysarvoja ja muita vaatimuksia niiden kilpailuttamisvelvollisuuden suhteen, kuuluvat ne silti saman oikeussääntelyn piiriin. Oikeussuojauudistuksen jälkeen kuluneet puolitoista vuotta eivät välttämättä anna vielä tarkkaa kuvaa siitä, miten oikeussuojauudistukseen liittyvät markkinaoikeusmenettelyt tulevaisuudessa järjestäytyvät, minkälaisia piirteitä ne tulevat saamaan ja minkälaisiin perusteluihin

markkinaoikeuden päätökset tulevat nojaamaan. Julkiset hankinnat tulevat myös kokonaisuudessaan varmasti muuttumaan.

Aineisto on kerätty markkinaoikeuden verkkosivuilta (<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/>), missä dokumentit ovat julkisesti kaikkien saatavilla. Aineistosta tehdyt havainnot on kerätty Excel-
taulukkolaskentaohjelmaan, missä vaakariveillä esitetään tilastoyksikköinä yksilöidyt päätökset ja pystysarakkeilla erilaiset muuttujat. Muuttujiksi valikoituivat hankintalajit, hankinnan arvo, markkinaoikeuden päätös, hankintamenettely, hankintamenettelyn valintaperuste sekä hankintayksikkö.

2 KILPAILUTTAMISEN KUSTANNUKSET

Julkisten hankintojen tekeminen perustuu pohjimmiltaan valtion palvelutuotantotehtävään, jossa sen on toimittava taloudellisuuden periaatteen mukaan tuottamalla palvelut mahdollisimman pienillä resursseilla. Tuotantotehokkuus tarkoittaa, että hyödykkeiden tuottaminen on siirrettävä sinne, missä ne toteutetaan mahdollisimman edullisesti. (Meklin 2002, 24, 30–31) Tämä johtaa siihen, että palveluita ja tavaroita hankintaan julkisyhteisön ulkopuolelta, minkä pitää tapahtua mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti. Tästä syystä hankinnat kilpailutetaan, mikä taas puolestaan aiheuttaa luonnollisesti kustannuksia.

Esimerkkejä hankinnan kustannustekijöistä



KUVIO 1. Hankinnan kustannuksista jopa 70% vaatii työaikaa. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 25.)

Hankintatoimi vaatii liiketoimintaosaamista, markkinoiden tuntemusta sekä lainsäädännön hallitsemista ja soveltamiskykyä, mistä syystä sen organisoinnissa tulisi pyrkiä osaamista ja ammattimaisuutta tukevaan organisaatiomalliin. Myös hankintatoimen hajauttamisesta aiheutuu tehokkuuden menetystä, sillä edellä mainitun kaltaista osaamista on vaikea ylläpitää ilman hyviä johtamis-, kehittämis- ja yhteistyömahdollisuuksia organisaatiossa. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 25.)

Hankintatoimen keskittämisellä yhteishankintoihin oli vuonna 2006 valtion tilivirastoissa saatu aikaan 49%:n säästöt kilpailuttamisen kustannuksissa, mikä vastasi noin 34,5 miljoonaa euroa. Hankintahinnoissakin yllettiin 77 miljoonan euron vuosittaisiin säästöihin hankintojen keskittämisellä. Mikäli kaikki samoja hankintoja tekevät yksiköt luopuisivat omista kilpailutuksistaan ja liittyisivät keskitettyyn toimintamalliin, voitaisiin kilpailutuksen aiheuttamissa

kustannuksissa säästää valtion tasolla noin 70 miljoonaa euroa ja hankintahinnoissa voitaisiin yltää 259 miljoonan euron vuosittaisiin säästöihin. Merkittävää tässä on, että kaikkien potentiaalisten yksiköiden liittyessä keskitettyyn puitejärjestelyn kilpailutusmalliin, voisi neljän vuoden syklin aikainen säästö nousta jopa 1,17 miljardiin euroon. (Karjalainen, Kivioja & Pellava 2008, 89–90, 93.)

2.1 Kilpailuttamiseen liittyvät oikeudelliset ongelmat

Euroopan unionin alueella toimivien yritysten markkina-alueetta laajentamalla pyritään parantamaan niiden toimintaedellytyksiä, mitä suojaa hankintalaissa olevat syrjimättömyyden ja avoimuuden periaate. EU-jäsenvaltioiden varojen tehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa käyttöä sekä parhaan hinta-laatusuhteen tavoittamista turvataan puolestaan hankintojen kilpailuttamisella ja siitä seuraavilla kustannussäästöillä. Nämä ovat keskeisiä tavoitteita kilpailuttamisvelvollisuuden ja hankintamenettelyn sääntelyn taustalla. (Lindfors 2004, 95.)

Kustannussäästöjen syntyminen riippuu kilpailuttamalla saavutettujen edullisempien tarjousten lisäksi kilpailuttamisesta aiheutuvista transaktiokustannuksista. Kilpailuttamisen voidaankin siis nähdä olevan ristiriidassa kilpailuttamisen avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden kanssa silloin, kun kilpailuttamisesta aiheutuvat transaktiokustannukset nostavat hankinnan kokonaiskustannukset suuremmiksi, kuin jos hankinta toteutettaisiin kilpailuttamatta, eli kun transaktiokustannukset ylittäisivät edullisempien tarjousten aiheuttaman säästön. Erityisesti tämä koskee kynnysarvot alittavia hankintoja ja voidaankin todeta, että mitä pienemmästä hankinnasta on kyse, sitä pienemmiksi kilpailuttamisella saavutettavat kustannussäästöt muodostuvat. (Lindfors 2004, 95–96.)

Oikeudellisen ristiriidan muodostaa hankintaperiaatteiden avoimuuden vaatimus, jonka johdosta myös kynnysarvot alittavat hankinnat tulee tehdä noudattaen syrjimättömyyteen ja avoimuuteen perustuvia hankintayksikön omia hankinta- ja kilpailuttamisohjeita. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 97; Lindfors 2004, 96.) Lisäksi kustannustehokkuuteen liittyvää sopimusvapautta voidaan rajoittaa perustellusti ainoastaan kun kyse on varojen tehokkaasta käytöstä tai hankintatarpeen parhaasta mahdollisesta tyydyttämisestä. Sen sijaan sopimusvapautta ei ole perusteltua rajoittaa tilanteessa, jossa se johtaa julkisten varojen käytön tehottomuuteen, vaikka sillä avattaisiinkin markkinoita.

Toisin sanoen hankintayksikölle jää ratkaistavaksi yksityiseen kaupankäyntiin liittyvä kysymys markkinoille etabloitumisen kannattavuudesta, eli onko markkina-alueelta saatava hinta tarpeeksi kannattava suhteessa siihen liittyviin lisäkustannuksiin. Hankintayksiköllä ei ole luonnollisesti muuta vaihtoehtoa kuin toteuttaa hankintansa lakien säädösten mukaisesti, mikä tarkoittaa sitä, että julkisin varoin tuetaan markkinoiden tehokkuutta ja laajentumista. (Lindfors 2004, 96–97.)

Oikeusperiaatteiden keskinäisen ristiriidan tilanteessa kyse on niille annettavista painoarvoista niin, että ratkaisussa merkitsevää on lopulta oikeusperiaatteen taustalla olevat tavoitteet. Tästä syystä esimerkiksi syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteille ei tule julkisten hankintojen kilpailuttamisen tavoitteiden perusteella antaa sellaista voimaa, että se johtaisi vapaan liikkuvuuden täysimääräiseen toteuttamiseen julkisin varoin tilanteissa, joissa julkisyhteisöjen panokselleen saama vastine olisi suhteettoman pieni. Sama pätee hankintoihin, joissa kyse on esimerkiksi lakisääteisten velvoitteiden täyttämisestä tai muuten ominaisuuksiltaan niin erityisluontoisista hankinnoista, että tavoitetta markkinoiden toimivuuden edistämisestä ei voida alkuunkaan saavuttaa. (Lindfors 2004, 97–98.)

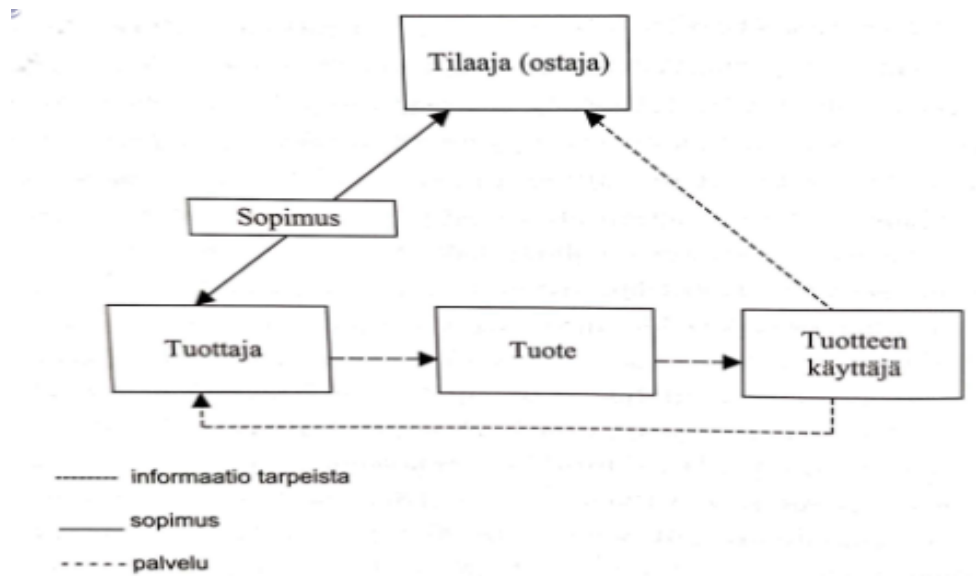
Hankintamenettelyn transaktiokustannuksiin liittyy kilpailuttamisvelvollisuuden tavoitteiden aiheuttamien kustannusten lisäksi muun muassa epätarkoituksenmukaisen hankintamenettelyn valinnasta ja menettelyn vaikeaselkoisuudesta tulevia kustannuksia. Myös itse hankinnan kohteen monimutkaisuus aiheuttaa usein lisätyötä hankinnan valmisteluun, hankintamenettelyyn sekä hankinnan toteuttamiseen. Mitä monimutkaisempi ja vaikeaselkoisempi hankinta on kyseessä, sitä herkemmin siitä aiheutuu valitus markkinaoikeuteen, mikä jälleen lisää transaktiokustannuksia. Voidaankin todeta, että hankinnan kilpailuttamisen kannattavuus hankintayksikölle toteutuu, kun hankinnan aiheuttamat transaktiokustannukset ja kilpailuttamisella saadun tarjouksen hinta yhteenlaskettuna alittavat kilpailuttamatta jätetyn hankinnan arvon. (Lindfors 2004, 98–99.)

2.2 Kustannusten lähteet

Julkishallinnon yksiköt käyttävät yhä enenevässä määrin markkinasuuntautuneita toimintatapoja, missä palveluita ja tuotteita hankitaan organisaation ulkopuolelta sen sijaan, että kaikki tuotettaisiin itse. Markkinasuuntautuneisuuteen kuuluu mahdollisimman tehokkaiden toimintatapojen löytäminen organisaation tehtävien hoitamiseksi. Tähän liittyy sekä hankittavien tuotteiden

hankkiminen kilpailuttamalla että itse markkinoilla kilpailu. Julkisen organisaation tulee analysoida mitä palveluita ulkopuolelta tuotetaan ja usein on nähty, että sen ydintehtävien järjestämisen tulee säilyä organisaation sisällä. (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 17.)

Julkisten toimijoiden markkinasuuntautuneina toimintatapoina pidetään kaikkia niitä toimintatapoja, missä liikutaan markkinoilla tai markkinoiden kaltaisilla alueilla. Näitä ovat esimerkiksi näennäismarkkinoilla myyminen ja ostaminen, mihin kuuluu muun muassa palvelusetelimalli, ulkoiset tilaaja-tuottajamallit sekä sisäiset tilaaja-tuottajamallit. Lisäksi julkinen organisaatio voi toimia aidoilla markkinoilla ostaessaan ja myydessään palveluita. On olemassa myös erilaisia yhteistyömalleja, kuten isäntäkuntamallit ja muut kumppanuussopimukset. (Rajala ym. 2008, 37.)



KUVIO 2. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset elementit. (Rajala ym. 2008, 38.)

Kaikille markkinasuuntautuneille toimintatavoille yhteisiä piirteitä ovat tilaajien ja tuottajien erillisyyden, tilaajien ja tuottajien väliset sopimukset sekä sopimusten kohteina olevat tuotteet ja niiden aikaansaaminen. Julkisen organisaation toimiessa markkinoilla se on yleensä ostajan tai tilaajan roolissa, mikä tarkoittaa, että se pyrkii saamaan haluamansa tuotteen mahdollisimman edullisesti. Julkinen organisaatio ei tosin hanki tuotteita tai palveluita pelkästään itselleen, vaan myös asiakkailleen, joita ovat veronmaksajat. Tällöin sen tulee ottaa huomioon veronmaksajien tarpeet hankinnoissaan, mihin liittyy myös hankittujen tuotteiden laatuvaatimukset. Hankkiessaan tuotteen ulkopuolelta julkinen organisaatio toimii siten myös sopimusten perusteella ohjaajana

tuottajaan nähden, mikä tarkoittaa, että hankittava palvelu tai tuote, sen laatu ja hinnat sekä toiminnalliset ominaisuudet lyödään hankintasopimuksella lukkoon. Tämä eroaa perinteisistä julkisen organisaation roolista toimia määräysvallan perusteella. Sopimuksen kohteena olevat tuotteet eroavat myös resurssilajeista, jotka perinteisessä hierarkkisessa toimintatavassa toimivat ohjauksen kohteina, koska tuotteet valmistettiin omassa tuotannossa. Tästä on esimerkiksi kuntatasolla koettu ongelmana nimenomaan ohjauksen kohteiden muuttuminen, mikä on aiheuttanut ongelmia hankintaneuvotteluissa. (Rajala ym. 2008, 38–40.)

Julkisen organisaation ollessa kyseessä tulee tuotteista osata erotella niiden sisältö sekä niiden hinnat. Tuotteiden kustannukset muodostuvat nimittäin ostohinnan lisäksi markkinasuuntautuneen toimintatavan edellyttämän ohjausjärjestelmän kustannuksista. Ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan sopimuksista neuvottelua ja kilpailuttamista sekä sopimusten solmimista ja niiden valvontaa. Näistä aiheutuvia kustannuksia ei usein tunneta, koska kirjanpidossa on vaikea määritellä tällaisia näkymättömiä transaktiokustannuksia. (Rajala ym. 2008, 40.)

Julkisten organisaatioiden tehdessä hankintoja ja niihin liittyviä päätöksiä on tärkeä huomata, että päätöksillä on sekä näkyviä, todennettavissa olevia kustannuksia että näkymättömiä kustannuksia. Markkinoilla toimittaessa informaatio näkyvistä kustannuksista on saatavilla ja se perustuu ostohintoihin sekä erilaisiin vertailulaskelmiin. Hintainformaatio on tärkeää ostajan lisäksi myös myyjälle. Näkymättömätkin kustannukset voivat olla jäljitettävissä, mutta niitä ei ole saatavilla silloin kun hankintapäätöksiä tehdään sillä ne konkretisoituvat yleensä myöhemmin tai saattavat jopa siirtyä toimijalta toiselle. Tästä johtuu myös se, että joskus hankintapäätöksen perusteella valittu edullisin vaihtoehto saattaa tulevaisuudessa osoittautuakin kokonaiskustannuksiltaan epäedulliseksi. Tämä voi koskea niin julkista organisaatiota kuin palvelun käyttäjääkin, mikä tarkoittaa, että päätöksestä aiheutuva näkyvä ja mitattavissa oleva taloudellisuus sekä vaikuttavuus voivat olla todellisuudessa huonompi. (Rajala ym. 2008, 17–18.)

2.2.1 Näkymättömät kustannukset

Kilpailuttamiseen siirryttäessä oleellista organisaation kannalta on selvittää, mihin kustannukset kohdistuvat, kun omaa tuotantoa vähennetään tai jopa kokonaan poistetaan. Nämä kustannukset eivät näy automaattisesti hankintojen hinnoissa, vaan ne saattavat lisääntyä, vähentyä, muuttaa

muotoaan tai siirtyä organisaation sisällä. Myöskään laskentatoimen nykyisillä informaatiojärjestelmillä ei pystytä paikantamaan kilpailuttamisen koordinoinnista, järjestämisestä eikä toteutuneiden hankintojen seurannasta aiheutuneita kustannuksia riittävällä tarkkuudella. (Rajala ym. 2008, 65.)

Myös tuotteilla on näkymättömiä kustannuksia, mikä liittyy tuotteiden rajaamiseen. Tuotteista pitää selvittää niiden laajuus ja sisältö sekä tilaamisessa tuotteiden tarkastelun aikaväli, eli tuotteet pitää osata hahmottaa tulevaisuudenkin näkökulmasta. Lisäksi usean tuotteen tai palvelun palveluketjua, jossa on useita eri toimittajia, tulee tarkastella vasta sen kokonaisuudessaan aikaansaamien vaikutteiden kannalta. (Rajala ym. 2008, 66.)

Huomiota pitää kiinnittää myös siihen, että hankintapäätöksiä tehtäessä viranomainen tai edustaja saattaa usein ajatella hankintaa vain omalta kannaltaan, eli sitä, kuinka kannattavasti hän tuotteen hankkii. Vaikka kustannukset tuotteen hankinnasta olisivatkin organisaatiolle suotuisat saattavat ne, ehkäpä juuri edullisesta hankintahinnasta johtuen, siirtyä tuotteen loppukäyttäjälle eli veronmaksajalle. (Rajala ym. 2008, 67–68.)

NÄKYMÄT- TÖMIEN KUSTAN- NUSTEN SIJAINTI	KUSTANNUSTEN OMINAISUUDET		
	Väärä laskenta- kohteen raja- us (sopimuksen kohde on epäselvä)	Arvoa tuottamaton (vastoin poliittisia yms. arvopäämääriä)	Dysfunktionaalinen (vastoin organisatori- sia toimintaperiaatteita)
Itse tuote	1 Virheellisesti rajattu tuote, kustannukset siirtyvät tilaajalle tai asiakkaalle.	4 Ei toimi tavoitteiden mukaisesti. Vaikuttavuus vähäinen.	7 Hinnoitteluvirheet, joista seuraa resurssien väärä kohdentaminen (ali- ja yliestimointi).
Prosessit	2 Ei tunnisteta proses- sien kokonaisuuksia ja niiden heikkouksia: aukkoja ja vanhoja käytäntöjä.	5 Palveluketjun osat eivät ole asiakkaan kannalta tarkoituksen- mukaisia.	8 Henkilöstö ja muut toimijat eivät sitoudu – tiedonkulku-, sopimis- ja motivaatio-ongelmia.
Hallinnan rakenne- virheet	3 Tuotantorakenne ei ole kustannustehokas, vain osa kustannuksista kohdistetaan aiheutta- misperiaatteen mukaan.	6 Strategisesti yhteen sopimattomat toiminnan rakenteet. Toimintaym- päristön epävarmuutta ei havaita.	9 Oman edun tavoittelu (oportunismia niin yksilöiden kuin yksiköi- denkin kohdalla), riski- alltiit ratkaisut aiheuttavat varautumiskustannuksia.

KUVIO 3. Kustannusten aiheuttajien piilopaikat. (Rajala ym. 2008,108.)

Organisaation toteuttaessa julkisia hankintoja sen tulee pohtia tuotteen määrittämisessä sen rajaamista eli onko tarjouspyyntöön kuvailtu tuote, sen määrä, laatu ja sisältö määriteltä oikein. Sen lisäksi pitää ottaa huomioon se, onko tuote aiotunlainen asiakkaankin näkökulmasta. Tarkasteluun pitää ottaa myös kilpailuttamalla saatu hinta sen kannalta, jääkö hankinnasta omalle organisaatiolle kuitenkin täydentäviä tehtäviä. Prosessien osalta pitää kiinnittää huomiota hankinnan aiheuttamiin yhteensopivuusvaatimuksiin oman organisaation kannalta. Edellä mainittu koskee enemmän palveluhankintoja, joissa hankintayksiköllä on itselläänkin vielä toimintoja, mutta prosessien osalta on otettava huomioon myös tavarahankintojen logistiset yhteensopivuusvaatimukset. Hallintorakenteissa tulee huomioida hankintastrategian suhde hallintoon, vanhat rutiininomaiset hankintakäytännöt tulee uusia sekä kiinnittää huomiota muuttuvaan toimintaympäristöön ja sen riskeihin. (Rajala ym. 2008, 109.)

2.2.2 Transaktiokustannusteoria

Ronald Coase (1937, 390–391) näki yritysten olemassaolon perustuvan markkinoiden hintamekanismin käyttämiseen ja hintaan. Ensinnäkin organisaatiolle syntyy kustannuksia sopivan tarjoajan etsimisestä markkinoilta ja toisekseen kustannuksia aiheutuu sopimuksen tekemisestä. Coase eritteli sopimuksen teon kustannuksia aiheuttaviksi tekijöiksi sopimusneuvottelut, sopimuksen toimeenpanemisen sekä sopimuksen valvonnan. (Kallio 2008, 19.)

Oliver Williamson (1985, 20–21) luokittelee transaktiokustannukset ennen sopimuksen tekoa syntyviin ja sopimuksen teon jälkeen syntyviin kustannuksiin, joita nimitetään *ex ante* ja *ex post* transaktiokustannuksiksi. Etukäteiskustannuksia aiheutuu vaihtoehtoisten sopimusten edullisuuden arvioinnista, sopimusten valmistelusta, sopimukseen liittyvien riskien analysoinnista, sopimusneuvotteluista sekä itse sopimuksen solmimisesta. Sopimuksen solmimisen jälkeisiä kustannuksia aiheuttavat sopimuksen valvonta, puutteiden sekä epäkohtien havainnointi ja etsiminen, puutteista reklamointi sekä puutteiden ja virheiden korjaaminen. (Lampinen 2008, 13.)

Williamson (1975; 1981, 1545; 1985, 47; 1991, 291–292; 1996, 59–69) on teoksissaan luonut transaktiokustannuksille lisäksi keskeisen käsitteistön:

- Rajoitettu rationaalisuus eli ihmisten epätäydellinen kyky käsitellä ja ymmärtää tietoa, mikä tarkoittaa, että päätöksentekijät ovat tehtävissään oletettua vähemmän laskelmoivia ja luotettavia,
- Opportunismi eli oman edun tavoittelu, mikä tarkoittaa vääristellyn ja epätäydellisen informaation antamista vastapuolelle. Mitä todennäköisempi opportunismin uhka on, sitä varmemmin markkinamekanismit eivät onnistu sitä torjumaan,
- Epävarmuus tulevaisuudesta eli kaikkia tulevaisuuden epävarmuustekijöitä ei voi ennustaa sopimuksentekohetkellä. Mitä suurempi epävarmuus ja sen kustannukset ovat, sitä kannattavampaa aiottu hankinta on tuottaa organisaation sisältä,
- Yritysten pieni määrä, mikä voi johtaa jopa monopolitilanteeseen, koska markkinoilla on yksikön tarvitsemia toimittajia rajallinen määrä,
- Tuotannon tekijöiden tai transaktioiden vaatimat erityisinvestoinnit, millä tarkoitetaan sopimuksessa vaadittaviin laitteisiin tai osaamiseen investoimista. Mitä suurempia tällaiset investoinnit ovat, sitä suuremmaksi opportunismin riski kasvaa, jolloin transaktiot muutetaan sisäisiksi ja ohjausjärjestelmät hierarkkiseksi. (Määttä 2010, 117.)

2.3 Arvoketju

Yrityksen arvoketju rakentuu yrityksen tuotteiden ympärille muodostettavista toiminnoista ja se on hyvä laatia yksittäisen liiketoimintayksikön tasolle, koska toimiala- tai sektorikohtainen arvoketju on liian laaja hallittavaksi. Toiminnot, joista arvoketju syntyy, jaetaan tuki- ja perustoimintoihin. Yrityksen rakenne, henkilöstön hallinta, kehitys- ja tutkimustoiminta sekä hankinta muodostavat tukitoiminnot ja yrityksen perustoimintoja ovat tulologistiikka, operaatiot, lähtölogistiikka, myynti ja markkinointi sekä huolto. Kaikkia yrityksen toimintoja tarvitaan tuotteen suunnittelemiseksi, valmistamiseksi, markkinoimiseksi, toimittamiseksi ja tukemiseksi. Kaiken yrityksessä tapahtuvan toiminnan tulisi sisältyä edellä mainittuihin tuki- ja perustoimintoihin, joita Michael Porter kutsuu arvotoiminnoiksi. (Porter 1985, 54–66.)

Arvoketjun hallinnalla yritys pyrkii saavuttamaan kilpailuetua alalla toimiviin muihin yrityksiin nähden. Kilpailuetu perustuu arvon tuottamiseen asiakkaille ja sen tulee olla suurempi kuin sen tuottamiseen tarvittavat kustannukset. Arvoa pyritään tuottamaan asiakkaille joko alemmilla

hinnoilla tai tarjoamalla etuja, mihin kilpailijat eivät pysty vastaamaan. Nämä arvontuottotavat muodostavat organisaatiolle pysyvää kilpailuetua, jota kutsutaan differoinniksi ja kustannusjohtajuudeksi. Kilpailuetu yhdistettynä yrityksen toimintakenttään tuottaa yritykselle kolme vaihtoehtoista perusstrategiaa, joita ovat kustannusjohtajuus, differointi ja keskittyminen:

- Kustannusjohtaja pyrkii olemaan alansa ainoa alhaisin kustannuksin toimiva yritys ja sen tuottama arvo asiakkaille syntyy alhaisista hinnoista ja kilpailijoihin verrattavissa olevasta tuotetarjonnasta, joka tuottaa saman arvon asiakkaille kuin kilpailijoiden vastaava. Kustannusjohtajan menestys perustuu sen alhaisiin kustannuksiin,
- Differointistrategiaa noudattava yritys pyrkii tuottamaan asiakkailleen arvoa luomalla erityislaatuisia ominaisuuksia, joita alalla pidetään tärkeinä. Ominaisuudet voivat liittyä itse tuotteeseen tai esimerkiksi sen huoltopalveluun. Differoijan menestys perustuu differointikustannuksia korkeampiin hintoihin ja se pyrkii pitämään kustannuksensa samassa tasossa kilpailijoidensa kanssa,
- Keskittymisstrategia perustuu segmentin eli kilpailukentän valintaan. Keskittymisessä yritys valitsee joko kilpailukentän missä se tuottaa asiakkaalleen arvoa alhaisemmilla hinnoilla kuin kilpailija, tai kentän missä se tuottaa asiakkailleen lisäarvoa tarjoamalla erityislaatuisia ominaisuuksia. Keskittymisen strategiassa yrityksen toimialan sisältä valitsema kilpailukenttä ei voi olla suuri, sillä muuten se menettäisi keskittymisellä saavutettavat kilpailuedut. Keskittyjän menestys perustuu siihen, että joillain toimialoilla laajan tuotevalikoiman valinneet kilpailijat tekevät liian vähän tai liian paljon, jolloin keskittyjä voi differoimalla tyydyttää asiakkaiden tarpeita kilpailijoitansa paremmin ja toisaalta voittaa kilpailijansa tuottamalla alhaisemmin kustannuksin valitsemallaan segmentillä. (Porter 1985, 15, 24–30.)

Yrityksen kannattavuus kilpailumielessä perustuu sen tuottamaan arvoon, joka tarkoittaa summaa, jonka asiakkaat ovat valmiita maksamaan yrityksen heille tarjoamista tuotteista tai palveluista. Yrityksen arvoa voidaan mitata kokonaistuloilla eli yrityksen myymien yksikköjen määrällä ja hinnalla. Yrityksen kannattavuus perustuu siihen, että saavutettu arvo ylittää yksikköjen valmistamisesta koituvat kustannukset. Arvoketju puolestaan kuvaa yrityksen kokonaisarvoa, joka koostuu yrityksen tekemistä arvotoiminnoista ja katteesta. Arvotoiminnoista rakentuu tuote, joka tuottaa asiakkaille arvoa ja kate on yrityksen kokonaisarvon ja arvotoimintojen erotus. (Porter 1985, 56.)



KUVIO 4. Arvoketju. (Porter 1985, 55.)

Jokaisessa arvotoiminnossa käytetään hyväksi tukitoimintoja kuten suorittavaa työtä ja johtamista, hankittuja tuotantopanoksia sekä tekniikkaa. Ne voivat liittyä sekä suoraan erityisiin perustoimintoihin että tukea koko arvoketjua. Kaikkien toimintojen suoritustapa ja tehokkuus määrittävät yrityksen kustannusaseman kilpailijoihin verrattuna sekä myös toiminnon vaikutuksen asiakkaiden tarpeisiin. Tästä syystä suoritustavalla on vaikutusta differointiinkin. (Porter 1985, 56–57.)

2.3.1 Hankinta arvoketjussa

Vaikka hankinnan rooli yrityksen arvoketjussa on usein tukea erityisesti perustoimintoja, kuten raaka-aine-, tarvike- ja kalustohankinnat tuotantoa varten, käytetään sitä myös tukitoimintoihin. Hankinnalla arvoketjussa tarkoitetaan tuotantopanosten ostamista, ei itse panoksia ja se voidaan jakaa vielä erillisiin arvotoimintoihin. Näitä ovat esimerkiksi uusien hankkijoiden kartoitus, hankintatarpeen selvittäminen tai hankintojen ja sopimuskumppaneiden suorituskyvyn seuranta. Hankinnan hajauttamisesta koko organisaatioon seuraa kuitenkin kustannusten ja kokonaisvolyyymien hallinnan riski, ja siksi sitä tulisi tarkastella omana perustoimintonaan, vaikka sen erilliset toiminnot voivatkin palvella yksittäisiä arvotoimintoja. (Porter 1985, 59.)

Hankintatoimen kustannukset jäävät yleensä pieneksi osaksi kokonaiskustannuksista, mutta niillä on merkittävä rooli yrityksen kustannusaseman ja differointimahdollisuuksien luomisessa. Parantamalla hankintaosaamista yritys pystyy vaikuttamaan ostettavien panosten kustannuksiin ja laatuun. Tällä tavoin se pystyy myös vaikuttamaan panoksia käyttävien toimintojen kustannuksiin ja toimittajien kanssa käytävään vuorovaikutukseen. (Porter 1985, 60.)

2.3.2 Sidokset

Arvoketjun tuottama kilpailuetu ei synny pelkästään itsenäisistä arvotoiminnoista vaan myös toimintojen välisillä sidoksilla on merkitystä. Arvoketjun sisäiset sidokset tarkoittavat sitä, että yhden toiminnon suoritustapa on kytköksissä toisen toiminnon kustannuksiin tai suoritustapaan. Sisäiset sidokset muodostavat näin toisistaan riippuvien toimintojen järjestelmän koko arvoketjuun. Hankintatoiminto voi saada aikaan tällaisen kilpailuetua tuovan sidoksen esimerkiksi pienentämällä huoltoon liittyviä kustannuksia kiinnittämällä enemmän huomiota hankittavien raaka-aineiden ja tuotteiden laatuun. (Porter 1985, 67.)

Sidoksien hyödyntäminen kilpailuetuun pyrittäessä tapahtuu optimoinnin ja koordinoinnin avulla. Vaihtoehtoista, samaan lopputulokseen johtavista toiminnoista tulee valita se, joka tuottaa yritykselle optimiratkaisun. Toiminnon tulee myös sopia yrityksen strategiaan ja edesauttaa kilpailuedun saavuttamista. Koordinoimalla toimintoja saavutetaan usein kustannusten pienenemistä tai differointimahdollisuuksien parantumista. Hankintatoiminnossa yritys koordinoi hankintojen oikea-aikaisuutta suhteessa muihin toimintoihin ja saavuttaa näin kustannusetua esimerkiksi pienentämällä varastointitarvetta. Hankintakäytännöllä on vaikutusta muun muassa ostettavien tuotteiden hintaan, laatuun, tuotantokustannuksiin, tarkastuskustannuksiin sekä valmistettavan tuotteen tai palvelun laatuun. (Porter 1985, 67–68.)

Sidoksia kartoitettaessa pyritään selvittämään kunkin arvotoiminnon vaikutuksia toisiin toimintoihin sekä niiden vaikutukset myös toisinpäin. Sidoksien huomaaminen on usein kuitenkin hankalaa ja niiden johtaminen monimutkaisempaa verrattuna yksittäisen arvotoiminnon johtamiseen. Usein sidokset tuki- ja perustoimintojen välillä on helpommin havaittavia kuin perustoimintojen väliset sidokset. Esimerkiksi hankinnan vaikutuksia valmistuskustannuksiin ja laatuun voi olla vaikea havaita ja toisaalta valmistuskustannusten nousu saattaa laskea muun muassa

myynti- tai huoltokustannuksia. Tietotekniikan ja tietojärjestelmien kehittämisellä on avainasema sidoksien luomisessa, havaitsemisessa sekä niiden hyödyntämisessä luotaessa kilpailuetua. Yritys saavuttaa usein pysyvää kilpailuetua selvittäessään edellä mainitut sidoksiin liittyvät johtamis- ja todentamisvaikeudet. (Porter 1985, 69.)

Yrityksen arvoketjun sisäisten sidoksien lisäksi sillä on sidoksia toimittajien ja jakelukanavien arvoketjujen kanssa. Näitä sidoksia kutsutaan vertikaalisiksi sidoksiksi ja ne ovat samankaltaisia kuin yrityksen sisäiset sidokset. Toimittajien ja jakelukanavien toiminnot vaikuttavat yrityksen toimintoihin sekä niiden kustannuksiin. Sama vaikutussuhde pätee myös toisinpäin. Toimittajien tuotteilla ja muilla yhtymäkohdilla yrityksen arvoketjuun voi olla huomattava vaikutus yrityksen kustannuksiin ja differointimahdollisuuksiin. Muun muassa toimitusväliajoilla, pakkausmenetelmillä ja tuotteiden tarkastuksilla on vaikutusta yrityksen käsittelykustannuksiin, tarkastuskustannuksiin ja varastointitarpeeseen. Tämän kaltaisilla arvoketjujen välisillä vertikaalisilla sidoksilla yrityksellä on mahdollisuus parantaa kilpailuetuaan. Tyypillistä edellä mainitulle yhteistyölle on, että molemmat toimijat hyötyvät siitä. (Porter 1985, 70.)

Jotta yritystä ja toimittajaa hyödyttävään sidokseen päästään, tarvitaan molemmilta osapuolilta toimintojen koordinoitua ja optimointia. Hyödyn jakautuminen yrityksen ja toimittajien kesken riippuu toimittajien asemasta, jonka määrää osittain toimialan rakenne ja toisaalta yrityksen ostotavat. Tämän vuoksi kilpailuedun saavuttamiseksi yritykselle on tärkeää niin koordinoitua kuin tiukka neuvottelu toimittajien kanssa. Myös yrityksen ja jakelukanavien välisissä sidoksissa tarvitaan koordinoitua ja optimointia, jotta yhteistyöstä olisi hyötyä. Kuten yrityksen sisäisissäkin sidoksissa, myös vertikaalisten sidosten ongelmakohtia ovat vaikea havaittavuus ja johtaminen. Lisäksi optimointia ja koordinoitua voi vaikeuttaa se, että toimittajat ja jakelukanavat ovat itsenäisiä yrityksiä ja suhteet niihin ovat saattaneet olla huonot. Usein yhteenliittymäkumppaneihin ja sisaryksiköihin on helpompi luoda vertikaalisia sidoksia. (Porter 1985, 71.)

2.3.3 Yhteenliittymät

Läheisillä aloilla toimivilla yrityksillä saattaa olla arvoketjujen välisiä yhteistyömahdollisuuksia, jotka voivat koskea niin perus- kuin tukitoimintoja, kuten esimerkiksi yhteinen tekniikan kehittäminen tai tuotantopanosten yhteishankinta. Yhteenliittymillä saattaa olla merkittäviä

vaikutuksia kilpailuetuun kustannuksia laskemalla tai differointimahdollisuuksia parantamalla. Tosin toimintojen jakaminen eri alojen kesken aiheuttaa myös kustannuksia, joita on verrattava siitä saatavaan hyötyyn, eikä yritysten tai yksiköiden tarpeet välttämättä ole samankaltaisia tukitoimintojen osalta. Yhteenliittymillä muiden yritysten kanssa yritys pystyy tavoittelemaan laajemman kentän etuja saavuttaakseen kokonaan tai osittain samat edut kuin yhteenliittymäkumppanilla. Yhteenliittymillä tarkoitetaan kaikkia tavanomaisia laajempia liiketoiminnan muotoja, jotka eivät kuitenkaan tarkoita varsinaista fuusiota. Esimerkiksi hankintatoimessa saatetaan käyttää pitkäaikaisia hankintasopimuksia tai yhteistä hankintayksikköä. (Porter 1985, 77–78.)

Yhteenliittymät merkitsevät yritykselle mahdollisuutta toimintojen jakamiseen ilman, että olisi mentävä uusille aloille tai alan segmenteille. Vertikaalisten sidosten tuottamat kustannus- ja differointiedut ovat saavutettavissa yhteenliittymällä siten ilman varsinaista integraatiota, koska näin vältetään myös itsenäisten yritysten väliset koordinaation vaikeudet. Yhteenliittymissä tarvitaan kuitenkin koordinaatiota, koska usein on kyse pitkäaikaisista sopimuksista. Koordinaation kustannusten kasvaessa liian suuriksi tai koordinaation ollessa hankalaa voi yhteenliittymien muodostaminen olla mahdotonta tai siitä koituvat hyödyt osoittautua liian pieniksi sen toteuttamiseksi. Yhteenliittymästä koituvien hyötyjen jakautuminen yritysten välillä on riippuvainen osapuolten neuvotteluasemasta. Edullisemmassa asemassa oleva kumppani voi varmistaa itselleen suuren osan yhteenliittymän tuottamasta kilpailuedusta muokkaamalla sopimuksen ehdoista itselleen suotuisat. (Porter 1985, 78–79.)

3 JULKISET HANKINNAT

Valtionhallinnossa hankintatoimen ohjaus, organisointi ja johtaminen ovat valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Valtiovarainministeriö vastaa hankintatoimen kehittämisestä, laatii valtion hankintastrategian sekä määrittelee ja kehittää hankintatoimen yleisiä periaatteita ja toimintaohjeita. Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan valmistelee julkisia hankintoja koskevia säädöksiä, tiedottaa ja neuvoo säädöksiä koskevissa asioissa sekä vahvistaa hankintojen kynnysarvot. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö ylläpitää hankintojen ilmoitusjärjestelmää ja varmistaa sisämarkkinoiden toimivuuden suhteessa Euroopan unioniin. Muita keskeisiä toimijoita valtionhallinnon hankintatoimessa ovat:

- julkisten hankintojen neuvontayksikkö, joka opastaa ja neuvoo niin hankintayksiköitä kuin markkinoilla toimivia tarjoajia hankintalainsäädännön soveltamisessa
- valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy, joka tekee keskitettyjä kilpailutuksia ja hallinnoi niihin liittyviä sopimuksia valtionhallinnossa, toimii hankintajuridiikan ja kilpailuttamisen asiantuntijakeskuksena sekä kilpailuttaa valtionhallinnon sisäisten palveluyksiköiden hankintoja
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, joka huolehtii hankintayksiköiden tarkoituksenmukaisuus- ja lainmukaisuusvalvonnasta sekä hankintatoiminnan tarkastamisesta
- markkinaoikeus, joka käsittelee julkisiin hankintoihin liittyviä valituksia.

Lisäksi valtionhallinnon hankintatoimeen liittyy muutamia muitakin toimijoita, jotka oman toimintansa ohella neuvovat erityisissä hankinta-asioissa kuten hankintojen ympäristövaikutukset sekä teknologia. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 19–20.)

Vuonna 2011 julkisia hankintoja tehtiin noin 27 miljardilla eurolla, joista noin 70% (19 mrd.) julkaistiin HILMA-hankintailmoitusjärjestelmässä. Kokonaisuudessaan hankintailmoituksia tehtiin yli 18 800 kappaletta, joista noin 11 500 kappaletta (61%) koski kansallisia hankintoja ja noin 7 100 kappaletta (38%) EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Lisäksi suoramankintoja koskevia ilmoituksia julkaistiin noin 220 kappaletta. Hankintailmoitusjärjestelmässä julkaistut kansalliset hankintailmoitukset olivat kokonaisarvoltaan yli 5,8 miljardia euroa (30%) ja EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat yli 13 miljardia euroa (69%). Suoramankintoja koskevia ilmoituksia julkaistiin

220 miljoonan euron arvosta. Julkaistuista hankintailmoituksista laskettuna kansallisen hankinnan keskimääräinen arvo hankintaa kohden oli noin 505 000 euroa ja EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan keskimääräinen arvo noin 1 836 000 euroa hankintaa kohden. Julkaistun suora hankinnan arvo oli keskimäärin noin 1 005 000 euroa hankintaa kohden. Eniten hankintoja tekivät kunnat, kuntayhtymät ja muut aluetason viranomaiset, yli 10 900 kappaletta, jotka olivat arvoltaan yhteensä noin 9 miljardia euroa. Valtion viranomaiset ja valtion liikelaitokset tekivät melkein 1 800 hankintaa, arvoltaan yhteensä noin 1,3 miljardia euroa. Muut hankintayksiköt⁴ tekivät hieman yli 6 100 hankintaa, arvoltaan yhteensä noin 8,8 miljardia euroa. (Hankintailmoitusten tilastot 2011. Hilma.)

Vuonna 2011 julkaistuista hankintailmoituksista melkein 6 600 koski tavarahankintoja, erilaisia palveluhankintoja tehtiin yli 7 400 kappaletta, rakennus- ja käyttöoikeusurakoista julkaistiin alle 4 300 hankintailmoitusta ja suunnittelukilpailuista noin 100 hankintailmoitusta. Tieto puuttui noin 400 hankintailmoituksessa. Julkaistujen hankintailmoitusten mukaan selvästi käytetyin hankintamenettely oli avoin menettely, joita julkaistiin yli 15 000 kappaletta. Rajoitettua menettelyä noudatti yli 1 800 hankintailmoitusta ja erilaisia neuvottelumenettelyjä melkein 500 hankintailmoitusta. Muita hankintamenettelyjä julkaistiin vain muutama kutakin, minkä lisäksi tieto puuttui noin 1400 tapauksessa. (Työ- ja Elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitusaineisto 2011. Koodikirja.)

3.1 Hankintalainsäädäntö

Kansallisen hankintalainsäädännön (hankintalait, hankinta-asetus sekä laki hankintalakien muuttamisesta) taustalla ovat EU:n hankintadirektiivin ja erityisalojen hankintadirektiivin lisäksi Euroopan neuvoston 1. (665/1989/ETY) ja 2. (92/13/ETY) valvontadirektiivi. Nämä oikeusturvadirektiiveikkin kutsutut säännökset ovat luotu julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamiseksi. Oikeusturvadirektiivit toimivat myös vesihuollon, energihuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien

⁴ Kirkot, seurakunnat, EU:n toimielimet ja muut julkisoikeudelliset laitokset sekä ilmoitukset, joissa ei ole tarkkaa määritelmää.

lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamiseksi. EU:n nykyiset hankintadirektiivit pohjautuvat 1970-luvun Euroopan talousyhteisön julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin, joilla pyrittiin torjumaan erityisesti rakennusmarkkinoita hallinnutta järjestäytyntä rikollisuutta ja yleistä korruptiota, jotka olivat omiaan heikentämään julkisten hankintojen laatua, nostamaan niiden hintoja ja vähentämään tarjolla olevien palveluiden tai tavaroiden vaihtoehtoja. Nykyisestäkin hankintalainsäädännöstä löytyvä mahdollisuus tutkia poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan syy on hyvä esimerkki korruptioon liittyvästä sääntelystä. (Pekkala 2007, 28.)

Korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden rajoittama kilpailu sekä ulkomaisten yritysten syrjiminen aiheuttivat 1980-luvulla sen, että Eurooppa oli jäämässä jälkeen kilpailukyvyssä erityisesti Yhdysvalloille ja Japanille, minkä lisäksi se ei pystynyt toteuttamaan omaa tavoitettaan luoda alue, jossa yritykset kilpailisivat tuotteiden hinta-laatusuhteella. Vuoden 1992 loppuun mennessä toteutettu laaja lainsäädäntöohjelma kattoi julkisten hankintojen avaamiseen liittyvät yhteisöoikeuden alat ja siten EU:n sisämarkkinoiden nykyisetkin tavoitteet tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman vapaasta liikkuvuudesta, saivat lainvoiman. Vuoden 2004 direktiiviuudistuksella lisättiin hankintamenettelyjen määrää ja uudistettiin hankintojen valintaperusteita. Lailla tavoitellaan edelleen yrityksille syrjimätöntä sekä vapaata pääsyä kilpailemaan julkisista hankinnoista ja Euroopan komission mukaan direktiivien tarkoitus on suojata sateenvarjon tapaan yrittäjiä uhkaavalta viranomaisten epäterveen suosintapolitiikan ”sateelta”. Kilpailuttamisella tavoitellaan kustannussäästöjen lisäksi hinnaltaan sekä laadultaan parhaita mahdollisia tuotteita ja palveluja. (Pekkala 2007, 28–30.)

Suomessa julkisia hankintoja säänneltiin aikaisemmin vain valtion tekemissä hankinnoissa ja kuntien omissa hankintasäännöissä oli ohjeita, joiden mukaan oman kunnan alueen yrityksille oli hankinnoissa annettava etusija, vaikka ne olisivatkin olleet kalliimpia kuin muut vaihtoehdot. Oman kunnan alueella olevan yritystoiminnan tukeminen perustui alueen työllisyystilanteen edistämiseen sekä verotulojen saamiseen omaan kuntaan. Myös valtakunnallisen sääntelyn tavoitteena oli suosia suomalaisia hankintoja. Ulkomaisten hankintojen neuvottelukunnalta oli pyydettävä erillinen lausunto, mikäli merkittävä hankinta aiottiin tehdä Suomen ulkopuolelta ja hankintaperiaatteena olikin, että hankinta on tehtävä Suomesta aina, kun se oli mahdollista. Suomen ETA- ja myöhemmin EU-jäsenyys avasivat hankintamarkkinat niin kansallisesti kuin kansainvälisesti ja toivat mukanaan yksityiskohtaisen sekä laajan menettelytapasääntelyn julkisiin hankintoihin.

Tämän jälkeen sekä kunnan ulkopuoliset että ulkomaisetkin yritykset pystyivät tarjoamaan tavaroita ja palveluitaan tasapuolisin ehdoin kansallisilla ja paikallisilla markkinoilla. Nykyisiinkään direktiiveihin ei varsinaisesti sisälly kieltoa oman maan tai paikallisen yrityksen suosimisesta, mutta EU:n perustamissopimuksesta tulevien syrjimättömyys- ja tasapuolisuusperiaatteen keskeinen sekä monessa yhteydessä korostettu sisältö on, ettei oman alueen yrityksiä saa asettaa etusijalle muista maista tai toisista kunnista tuleviin yrityksiin nähden. (Pekkala 2007, 32–33.)

3.1.1 Kilpailuttamisvelvollisuus

Hankintalain 1. §:n mukaan hankintayksiköiden tulee kilpailuttaa hankintansa noudattaen laissa säädettyjä menettelyjä. Hankintalain 2. § velvoittaa hankintayksikön käyttämään olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyödykseen. Kilpailuttamisvelvollisuuden poikkeamisesta säädetään hankintalaissa erikseen §:ssä 7-15. (Laki julkisista hankinnoista 2007/348)

Uuden hankintalain esitöiden mukaan hankintayksiköiden tehtävänä on ensisijaisesti hankintatarpeen tyydyttäminen, eikä vallitsevien kilpailuolosuhteiden muuttaminen kuten vuoden 1992 hankintalaissa hankintayksiköiden velvollisuudesta aikaansaada kilpailua säädettiin. Kilpailuttamisvelvollisuuden tärkein elementti on ollut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä avoimuusperiaatteen noudattaminen, mikä saa aikaan automaattisesti hintoja alentavaa kilpailua, kun hankintailmoituksia julkaistaan riittävän laajasti. EY-tuomioistuimen ratkaisuissa on useasti otettu kantaa kysymykseen kilpailuttamisvelvollisuuden noudattamisesta, sillä usein hankintayksiköllä voi olla tarve varmistua hankinnan toimitusvarmuudesta, laadusta tai paikallisuudesta, jolloin hankinta on ristiriidassa hankintasäntelylle asetettujen tavoitteiden kanssa. Tuomioistuinkäytännössä hankintasäntelyn tavoitteiksi onkin katsottu ensinnä estää hankintayksiköitä asettamasta kansallisia yrityksiä etusijalle ja toiseksi sulkea hankintaviranomaisilta mahdollisuus toimia muiden kuin järkevien taloudellisten periaatteiden pohjalta. Hankintayksikön tulee perustaa hankintansa vain hankinnan kohteeseen ja sen toteutusehtoihin liittyviin seikkoihin, vaikka paikallisen yrityksen valitseminen toimittajaksi toisikin merkittäviä työllisyysvaikutuksia ja verotuloja kuntaan. (Kalima, Häll & Oksanen 2007, 106–107.)

Oikeuskäytännössä kilpailuolosuhteiden asianmukaiseksi hyödyntämiseksi on katsottu riittävän hankintalain säännösten noudattaminen, jolloin hankintayksikön vastuulla ei ole se, ovatko

tarjouspyynnön saaneet yritykset lopulta jättäneet ollenkaan tarjouksia. Näin ollen riittävän kilpailun on katsottu muodostuneen, kun vain yksi tarjouspyynnön saaneista yrityksistä on tehnyt lopullisen tarjouksen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 87–88.)

Hankintojen kilpailuttamisvelvoitteesta voidaan poiketa, kun hankinnan arvo alittaa niille asetetut kynnysarvot ja tietyin edellytyksin, kun hankinta tehdään sidoshankintayksiköltä tai yhteishankintayksiköltä sekä eräissä palveluhankinnoissa. Lisäksi hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät salaiset, sotilaalliset ja eräisiin kansainvälisiin sopimuksiin sekä kansainvälisten järjestöjen jäsenyyteen liittyvät hankinnat. Myös poikkeustilanteet, kuten yksinoikeuteen perustuvat palveluhankinnat ja työkeskuksille varatut hankinnat jätetään kilpailuttamatta. Hankintaa ei myöskään tarvitse kilpailuttaa mikäli se täyttää suorahankinnoille asetetut vaatimukset ja se toteutetaan suorahankintana. (Kalima ym. 2007, 108.)

Hankintalakia sovelletaan hankintaprosessin kilpailuttamisvaiheessa, joten sen ulkopuolelle jäävät hankintayksiköiden päätökset toimintojensa järjestämisestä. Hankintalakia ei siten sovelleta kilpailuttamista edeltävään päätöksentekoon siitä, tuottaako hankintayksikkö palvelunsa itse, käyttääkö se yhteishankintayksikön palveluita, järjestääkö se palvelunsa yhteistoiminnassa muiden hankintayksiköiden kanssa vai ulkoistaako se palvelunsa markkinoilla toimiville yksiköille. Hankintayksikön tehdessä hankintansa markkinoilta on sen noudatettava kuitenkin hankintalakia ja Euroopan yhteisön hankintasäännöksiä. (Kalima ym. 2007, 42; Eskola & Ruohoniemi 2011, 27.)

Lindfors (2004, 15–16) jakaa kilpailuttamisvelvollisuuden viiteen ulottuvuuteen, mikä auttaa ymmärtämään kilpailuttamisvelvollisuuden sisältöä:

- Materiaalisessa ulottuvuudessa kilpailuttamisvelvollisuus muodostuu hankinnan kohteen mukaan
- Määrällisessä ulottuvuudessa kilpailuttamisvelvollisuus on yhteydessä tietyn arvoisiin hankintoihin
- Alueellisen ulottuvuuden kilpailuttamisvelvollisuuden katsotaan perustuvan tarjouskilpailuun osallistumaan oikeutettujen tarjoajien kotipaikkoihin
- Ajallinen ulottuvuus kilpailuttamisvelvollisuudessa tarkastelee hankintoja hankintasopimusten pituuksien mukaan

- Henkilöllinen ulottuvuus kilpailuttamisvelvollisuudessa kytkeytyy erilaisten hankintayksiköiden kilpailuttamisvelvollisuuksiin.

3.1.2 Kynnysarvot

Julkisten hankinnat voidaan jaotella kynnysarvojen perusteella EU-hankintoihin, kansallisiin hankintoihin ja pienhankintoihin. Pienhankinnasta on kyse, kun hankinta on arvoltaan pienempi kuin kansallinen kynnysarvo ja EU-hankinnalla tarkoitetaan hankintaa, jonka arvo ylittää EU-kynnysarvon. Kansallinen hankinta puolestaan on arvoltaan kansallisen kynnysarvon ja EU-kynnysarvon välissä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 88–89.)

Hankintalaji	Hankintaviranomainen
	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	30 000
Käyttöoikeussopimukset	30 000
Liitteen B (ryhmä 25) terveydenhoito- ja sosiaali-palvelut ja koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	150 000
Suunnittelukilpailut	30 000

KUVIO 5. Kansalliset kynnysarvot. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kynnysarvot.)

Ennen vuoden 2007 hankintalakiuudistusta käytännössä kaikkiin kansallisiin hankintoihin sovellettiin hankintalakia ja se velvoitti hankintayksikön ilmoittamaan hankinnasta tai pyytämään tarjouksia hankinnan arvosta riippumatta. Ainoan poikkeuksen muodostivat arvoltaan vähäiset hankinnat, joina tuomioistuinkäytännössä pidettiin alle 6 000 euron hankintoja. Hankintojen riittäväksi kilpailuttamiseksi tuli pyytää riittävä määrä tarjouksia hankinnan kokoon ja arvoon nähden. Aikaisemmin myös markkinaoikeuden toimivalta kattoi kaikki hankinnat arvosta riippumatta. Uuden hankintalain myötä hankintayksiköiden kädet eivät ole enää niin sidotut kuin aikaisemman laajan kilpailuttamisvelvollisuuden aikaan ja kynnysarvojen säätämisen lisäksi hankintalakiin sisällytettiin entistä joustavampia hankintamenettelyjä, joita sovelletaan kansallisiin hankintoihin. Hankintalain vuoden 2007 uudistuksessa säädettyjen kynnysarvojen perustana on kustannustehokkuus, koska kaikkien hankintojen kilpailuttaminen arvosta riippumatta koettiin

sitovan erittäin paljon resursseja. Arvoltaan pienten hankintojen kilpailuttamisella saadut taloudelliset hyödyt olivat erittäin vähäiset ja kilpailuttamisesta aiheutuneet välilliset ja välittömät kustannukset niin hankintayksikölle kuin yrityksille muodostuivat usein suhteettoman suuriksi verrattuna kilpailutettavan hankinnan arvoon. Lisäksi 2000-luvun alussa kaikista markkinaoikeuden käsittelyyn tulleista valituksista noin kymmenen prosenttia koski nykyiset kansalliset kynnysarvot alittavia hankintoja ja säätämällä kynnysarvot alittavat hankinnat pois markkinaoikeuden toimivallasta luotiin kustannussäästöjä noin 4 000 euron arvosta hankintaa kohden. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 91–92.)

Kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat tulee kilpailuttaa kansallisessa laajuudessa ja niillä tarkoitetaan EU-kynnysarvot alittavia tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennus- ja käyttöoikeusurakoita. Palvelut jaetaan lisäksi kahteen ryhmään ja hankintalain liitteen B mukaiset palveluhankinnat ovat sellaisia, että niiden kilpailuttamista EU:n laajuudessa ei katsota tarpeenmukaiseksi, koska usein vain kansallinen toimija pystyy toteuttamaan palvelun. Tällaisia ovat sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluhankinnat. Lisäksi kehitysyhteistyöhankintoihin sovelletaan kansallista hankintalakia, vaikka hankinnan arvo ylittäisi EU-kynnysarvon. Muita kansallisille hankinnoille ominaisia piirteitä ovat:

- kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön perustuva menettelysäännöstö
- kansalliset hankintamenettelyt, joissa tarjouksille ja osallistumishakemuksille on varattava riittävä aika
- valitusoikeus markkinaoikeuteen sekä mahdollisuus hankintaoikaisun tekemiseen ja
- hankintayksikön mahdollisuus hankintasopimuksen tekemiseen ilman odotusaikaa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 89, 95–96.)

EU-kynnysarvot perustuvat Maailman kauppajärjestö WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimuksen kynnysarvoihin sekä hankintadirektiiveihin ja ovat kansallisia kynnysarvoja huomattavasti korkeammat. GPA-sopimuksesta johtuu, että EU-kynnysarvot vaihtuvat joka toinen vuosi ja EY:n komission tehtävänä on laskea kahden vuoden välein keskimääräinen arvo kansallisissa valuutoissa sekä tehdä tämän pohjalta tekninen tarkastus EU-kynnysarvoihin suhteessa GPA-sopimuksen kynnysarvoihin. EU-kynnysarvot vahvistetaan komission asetuksella. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 90–91.)

EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava EU:n laajuudessa ja niiden menettelysäännökset perustuvat kansallisen lainsäädännön lisäksi EU-direktiiveihin. EU-hankinnoissa on noudatettava hankintamenettelyjä ja määräaikoja, eikä hankintayksikkö esimerkiksi saa tehdä hankintasopimusta ennen kuin 21 päivän odotusaika on kulunut. EU-hankinnasta voi valittaa markkinaoikeuteen ja silloinkin on noudatettava kieltoa solmia hankintasopimusta ennen kuin asia on ratkaistu markkinaoikeuskäsittelyssä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 88–89.)

Hankintalaji	Valtion keskushallinto-viranomainen	Muut hankinta-viranomaiset
	Kynnysarvo	Kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinnat	125 000	193 000
Rakennusurakat	4 845 000	4 845 000
Käyttöoikeusurakat	4 845 000	4 845 000
Suunnittelukilpailut	125 000	193 000

KUVIO 6. EU-kynnysarvot 2011. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kynnysarvot.)

Hankintalaji	Kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinnat	387 000
Rakennusurakat	4 845 000
Suunnittelukilpailut	387 000

KUVIO 7. Erityisalojen EU-kynnysarvot 2011. (Työ- ja elinkeinoministeriö. Kynnysarvot.)

Kynnysarvot alittavat pienhankinnat on rajattu hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta vaikka niihin ei päde hankintalain menettelytapasäännökset, tulee hankintayksikön niissäkin noudattaa EY:n avoimen, tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun oikeusperiaatteita. Suosituksena hankintayksiköille onkin, että pienhankinnat toteutetaan noudattaen yksikön omia kilpailuttamis- ja hankintaohjeita, vaikka varsinaista kilpailuttamisvelvollisuutta ei ole. Koska hankintalaki ei koske pienhankintoja, ei markkinaoikeudella ole myöskään toimivaltaa tutkia niihin liittyviä valituksia. Ainoastaan kyseeseen voi tulla tapaus, jossa hankinnan ennakoitu arvo on laskettu väärin ja todellinen arvo ylittääkin kynnysarvon, vaikka hankinta on toteutettu pienhankintana. Hankintalain vuoden 2010 uudistuksen yhteydessä talousvaliokunta korosti mietinnössään erityisesti pienhankintoja toteutettaessa hankintayksikön omia kilpailuttamisohjeita sekä tarvetta lisätä

pienhankinnoista julkaistavia ilmoituksia. Pienhankinnat tulisi toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti sekä tarjoajia avoimesti ja tasapuolisesti kohtelemalla. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 97–98.)

3.2 Hankintayksiköt

Hankintalain 6. §:n mukaan hankintayksiköitä ovat:

- valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset
- evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja viranomaiset
- lailla valtion liikelaitoksista (1185/2002) määritellyt valtion liikelaitokset
- julkisoikeudelliset laitokset ja
- mikä tahansa yksikkö, joka saa hankintaa varten rahoitusta yli puolet hankinnan arvosta edellä mainituilta viranomaisilta tai laitoksilta.

Valtion viranomaisiksi luetaan esimerkiksi valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset, joita ovat muun muassa ministeriöt, niiden alaiset virastot ja laitokset, lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, eduskunta ja sen alainen hallinto sekä koko tuomioistuinlaitos. Kuntien viranomaisia puolestaan ovat kunnanvaltuustot, kunnanhallitukset, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat sekä kuntien liikelaitokset. Sekä valtion että kuntien viranomaisilla olisi mahdollisuus tehdä hankintoja kilpailuttamattakin, koska niin kunnan kuin valtion katsotaan muodostavan virastoineen ja laitoksineen yhden oikeushenkilön. Kuitenkin useimmiten hankinnat tehdään kilpailuttaen, koska hankintayksiköiden hankintatarve on määrältään ja laadultaan hyvin erilainen. Hankinnan kilpailuttaminen ei kuitenkaan sulje pois sitä vaihtoehtoa, että toinen hankintayksikkö osallistuu kilpailuun tarjoajana. Tällöin sitä ei kuitenkaan saa kohdella suosivasti muihin tarjoajiin nähden, eikä hankintalain noudattamisesta saa myöskään poiketa. Kuntayhtymät eroavat oikeudelliselta muodoltaan edellä mainituista viranomaisista, koska ne perustuvat kuntalain mukaisiin yhteistyömuotoihin ja ovat kunnista erillisiä, itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka toimivat näin ollen myös kunnista erillisinä hankintayksikköinä. Tyypillisiä kuntayhtymiä ovat sairaanhoitopiirit, koulutuskuntayhtymät ja liikennekuntayhtymät. (Karinkanta, Kontio, Krakau, Lahtinen & With 2012, 23–24.)

Evangelis-luterilaisen kirkon viranomaisia ovat muun muassa kirkkohallitus, Kirkon keskusrahasto, seurakuntien johtokunnat ja tuomiokapituli sekä seurakuntayhtymien kirkkovaltuustot ja kirkkoneuvostot. Evangelis-luterilainen kirkko kuuluu myös sellaisenaan hankintalainsäädännön soveltamisalaan, koska se käyttää julkista valtaa ja sille kuuluu verotusoikeus, mutta seurakunnat ovat erillisiä oikeushenkilöitä, jotka toimivat myös itsenäisinä hankintayksikköinä. Hankintalain soveltamisesta evangelis-luterilaiseen kirkkoon säädetään kirkkolaissa. (Karinkanta ym. 2012, 28.)

Valtion liikelaitoksia on muutettu osakeyhtiömuotoon ja tällä hetkellä liikelaitoksen muodossa toiminnassa on enää Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus. Lakia valtion liikelaitoksista jouduttiin muuttamaan Euroopan komission kielteisen päätöksen johdosta, kun se piti Tieliikennelaitoksen saamaa konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua kiellettynä valtiontukena. Uuden lain mukaan liikelaitokset muutettiin toimimaan ainoastaan valtion sisäisillä markkinoilla sidosyksikköasemassa tarjoten palveluita vain valtion virastoille ja laitoksille. Senaatti-kiinteistöt tulee toimimaan uuden lain soveltamisalalla, kun muut valtion liikelaitokset siirtymäsäännöksiin muutetaan osakeyhtiöiksi, tarkoittaen myös sitä, että valtion liikelaitoksena hankintalain soveltamisalaan kuuluu vastaisuudessa enää Senaatti-kiinteistöt. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 29.)

Julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Suomen Pankki, eläketurvakeskus, kansaneläkelaitos sekä kuntien vuokrataloyhtiöt ja elinkeinotoiminnan parantamiseksi perustetut yhtiöt. Julkisoikeudellisten laitosten kuulumista hankintalain soveltamisalaan on perusteltu julkishallinnon päättävällän muodostamalla riippuvuussuhteella, vaikka julkisoikeudelliset laitokset ovat erillisiä oikeudellisia yksiköjä. Hankintalain määritelmä julkisoikeudellisesta laitoksesta perustuu hankintadirektiiviin, jossa se määritellään oikeushenkilöksi, joka on perustettu huolehtimaan sellaisista yleisen edun mukaisista tarpeista, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Vasta kaikkien edellä mainittujen edellytysten täytyessä kyse on julkisoikeudellisesta laitoksesta. Seuraavista edellytyksistä tarvitsee lisäksi täytyä vähintään yksi: joko valtion, kunnan, kirkon, valtion liikelaitoksen tai toisen julkisoikeudellisen laitoksen tulee joko pääasiallisesti rahoittaa tai valvoa taikka nimetä yli puolet oikeushenkilön johto-, hallinto- tai valvontaelimistä. Määrittelyllä on ollut suhteellisen usein merkitystä sekä EU:n tuomioistuimen että kansallisen markkinaoikeuden oikeuskäytännössä. (Kalima ym. 2007, 48–49.) Usein vähäisenkin ei-kaupallisen yleisen edun näyttö on oikeuskäytännössä riittänyt yksikön luokittelemiseksi julkisoikeudelliseksi

laitokseksi ja yhtiöiden on välillä vaikea itsekään tunnistaa täysin varmasti omaa kaupallista luonnettaan (Karinkanta ym. 2012, 25–26). Saila Eskola ja Erkko Ruohoniemi (2011, 32) toteavat ongelmia muodostuvan juuri tämän kaltaisista tilanteista, joissa hankintaa tekevä yksikkö ei pidä itseään hankintalain mukaisena hankintayksikkönä ja jättää hankinnan kilpailuttamatta, vaikka tarjoajat sen sijaan odottavat tarjouskilpailua järjestettäväksi.

Hankintalain soveltamisalaan kuuluu myös mikä tahansa hankintaa tekevä taho, kun se saa hankintalaissa tarkoitetulta hankintayksiköltä tukea hankintaansa yli puolet hankinnan arvosta. Tällaisen hankinnan kilpailuttamisvelvollisuuden täyttymiseksi tuen tulee kohdistua nimenomaan kyseessä olevaan hankintaan, eikä yleisen toiminta-avustuksen saannilla siten ole merkitystä. Tuen tulee lisäksi olla suoraa tukea, jolloin hankinnan rahoitukseksi ei katsota luoton myöntämistä, eikä takauksen tai muun vakuuden hankkimista. Tuen myöntävällä hankintayksiköllä on vastuu direktiivin noudattamisesta siten, että sen on saatettava tuen saaja tietoiseksi tuen hankinnalle aiheuttamasta kilpailuttamisvelvoitteesta. (Kalima ym. 2007, 52.)

Hankintalakia ei sovelleta sidosyksikköhankintoihin eli niin sanottuihin talonsisäisiin hankintoihin silloin, kun sidosyksikkö on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteossaan itsenäinen yksikkö, joka on kuitenkin hankintayksikön valvonnan alainen. Sidosyksikön tulee myös harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikköasema rikkoutuu, jos sidosyksikön omistuksesta pienikin osa on valtionhallinnon ulkopuolisella julkisoikeudellisella tai yksityisellä toimijalla. Riski sidosyksikköasemalle muodostuu myös, jos sidosyksikkö toimii markkinoilla tai tarjoaa tuotteita muille kuin omistajilleen. Valtionhallinnossa sidosyksiköitä ovat esimerkiksi erilaiset valtionhallinnon palvelukeskukset. Hankintalain sidosyksiköitä koskeva pykälä perustuu tuomioistuinkäytäntöön, eikä johdu EU-direktiiveistä. (Hytönen & Lehtomäki 2010, 39–40.)

Hankintayksikkö on organisaatiomuodoltaan joko päällikköviranomainen tai kolleginen viranomainen, mikä mahdollistaa myös yksittäisen viranhaltijan, jolle on myönnetty hankintavaltuuksia tai muuta päätäntävaltaa, toimimisen hankintayksikkönä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat toimia yksittäisinä hankintayksikköinä. (Kalima ym. 2007, 42.)

3.3 Hankinnan kohteet

Hankintalain 5. §:n mukaan hankinnalla tarkoitetaan hankintasopimusta, jossa sovitaan rakennusurakan toteuttamisesta, tavarankäytön toimittamisesta tai palvelun suorittamisesta taloudellista korvausta vastaan ja joka solmitaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välillä. Hankintalaissa hankinnalla tarkoitetaan lisäksi tavaroiden ja palveluiden vuokraamista sekä siihen rinnastettavaa leasingia (Karinkannan ym. 2012, 29).

Tavarahankinta tarkoittaa muuta kuin rakennusurakan tai palvelun hankkimista. Tavarahankinnaksi katsotaan myös sellainen hankintasopimus, johon liittyy asennus- ja kokoamistyötä. (Karinkanta ym. 2012, 29–30) Tosin tällaisessa tapauksessa hankintaan liittyvän asennus- tai kokoamispalvelun hinta ei saa ylittää alkuperäisen tavarankäytön arvoa. Hankintasäännöstössä tavara määritellään valmiiden ja tilauksesta valmistettavien esineiden lisäksi raaka- ja tarveaineiksi, puolivalmisteiksi sekä aineettomiksi oikeuksiksi, kuten tietokoneohjelmiksi. Lisäksi se käsittää hankintasäännöstössä erilaisia käyttö- ja immateriaalioikeuksia sekä energian. Tavarahankinnoissa sekä vuokra- ja leasingsopimuksissa solmitaan usein määräaikaista hankintasopimuksia ja yleisin käytetty määräaika on varsinkin kunnilla ollut kalenterivuosi. Kulutushyödykkeiden hankinnalla vuosisopimuksin on tarkoituksena turvata tavarankäytön saanti vakaalla hinnalla sekä budjetointijärjestelmät, joissa määrärahoja annetaan vain vuodeksi eteenpäin. Irtaimen vuokrasopimukset sen sijaan tehdään 36 tai 48 kuukaudeksi kerrallaan siten, että ne päättyvät talousarviovuoden päättyessä. Liian pitkiä hankintasopimuksia saatetaan pitää norminvastaisina, koska ne muistuttavat toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia ilman kilpailutusta. (Kalima ym. 2007, 71–73.)

Palveluhankintoihin luetaan kaikenlaiset palvelut siivouksesta ja kunnossapidosta aina oikeudellisiin ja rahoituspalveluihin. Palveluhankintojen moninaisuudesta johtuen niiden laatua ja tarjouksia on vaikea verrata keskenään, mistä johtuu myös, että palveluhankintoja pidetään kaikkein vaikeimpina hankintoina. Mikäli palvelun mukana hankitaan tavaroita, tulee tarkasteltavaksi jälleen hankinnan sisältämän palvelun arvo verrattuna tavarankäytön arvoon. Hankintaan sovelletaan palveluhankinnoista annettuja säännöksiä, jos palvelun arvo ylittää tavarankäytön arvon. Samaten, jos palveluhankinnan mukana hankintaan rakennusurakka, tulee tarkastella onko rakennusurakka pääkohteen liitännäinen ja seurausta pääkohteesta tai täydentääkö se pääkohdetta. (Kalima ym. 2007, 75.) Palveluhankinnat jaetaan lisäksi ensisijaisiin ja toissijaisiin palveluihin, millä on

merkittävä vaikutus palveluhankintoihin sovellettaviin kynnysarvoihin sekä kilpailuttamiseen sovellettaviin menettelytapoihin. Ensisijaisiin palveluihin luetaan muun muassa erilaiset korjauspalvelut, kuljetuspalvelut, arkkitehtipalvelut, siivouspalvelut ja rahoituspalvelut. Niihin sovelletaan sekä kansallisia kynnysarvoja että EU-kynnysarvoja niiden ylittyessä, kun taas toissijaisiin palveluihin sovelletaan hankinnan arvosta riippumatta kansallisia kynnysarvoja. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi koulutuspalvelut, sosiaali- ja terveyshuollon palvelut sekä kulttuuri- ja urheilupalvelut. (Karinkanta ym. 2012, 30.) Palveluhankintojen määritelmässä ei edellytetä hankinnan kohteena olevan palvelun taloudellista luonnetta, joten hankintalain ulkopuolelle eivät jää myöskään niin sanotut yleishyödylliset palvelut (Pekkala 2007, 151).

Rakennusurakan hankinta käsittää talonrakennus-, maanrakennus-, vesirakennus- ja muut rakennustyöt sekä laajasti ottaen myös käyttöoikeusurakan teettämisen, mutta ei tavarahankintaan liittyviä asennus- ja kunnossapitotöitä, kun palvelun arvo on tavarahan arvoa pienempi. Rakennusurakoiden arvoon lasketaan mukaan myös aliurakoiden kustannusarvio, mutta joskus rakennusurakkahankinnat jaetaan myös niin sanottuihin osaurakoihin, missä kaikki urakoitsijat ovat sopimussuhteessa rakennuttajaan. (Kalima ym. 2007, 94–95.)

Hankinnan jakaminen eriin, osittaminen tai sopimuksen arvon laskeminen poikkeuksellisin menetelmin sekä hankintojen yhdisteleminen säännösten kiertämisen tai soveltamisen välttämisen tarkoituksessa on kielletty hankintalain 20. §:ssä. Hankintojen pilkkomiskielto koskee kaikkia hankintoja, mutta on mahdollista sen perustuessa taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin. Suuren hankinnan jakaminen eriin voi olla riskinjaon sekä kilpailuolosuhteiden kannalta järkevää, kunhan hankinnat toteutetaan hankintalain menettelysäännösten mukaisesti, eikä sillä pyritä nimenomaan kiertämään ja välttämään säännöksiä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 104–105.)

3.4 Hankintamenettelyt

Hankintayksikön omassa päätäntävallassa on mitä se hankkii, eikä hankintalaki aseta hankinnan kohteelle kuin syrjimättömyysvaatimuksia, mutta huomattavaa on, että hankintalaki määrittelee tarkoin miten hankintayksikkö hankintansa toteuttaa (Karinkanta ym. 2012, 68). Erilaisia hankintamenettelyjä on luotu vastaamaan erilaisiin vaatimuksiin kilpailuttamisen avoimuudesta sekä laajuudesta ja kilpailuperiaate puolestaan huolehtii siitä, että epäselvissä tapauksissa hankinnan

laatuun ja luonteeseen nähden kilpailutukselta edellytetään mahdollisimman laajaa avoimuutta, minkä varmistamiseksi usein käytetään avointa menettelyä (Kalima ym. 2007, 124). Eskola ja Ruohoniemi (2011, 145) nostavat hankintamenettelyn valintakriteereiksi hankinnan laadun, monimutkaisuuden sekä määräaikojen vaihtelun eri hankintamenettelyjen välillä ja muistuttavat, että hankintayksikön tulisi ottaa huomioon myös yleisen edun mukaiset lakisääteiset ja yhteiskunnalliset velvoitteensa hankintaa suunnitellessa.

Hankintamenettelyt voidaan jakaa ensisijaisiin ja toissijaisiin menettelyihin, missä ensisijaisilla tarkoitetaan niitä hankintamenettelyjä, jotka hankintayksikkö voi valita ensimmäiseksi menettelyksi. Toissijaisilla menettelyillä tarkoitetaan hankintamenettelyä, johon hankintayksikkö voi ryhtyä vasta, kun hankintaa ei saatu päätökseen ensisijaisella menettelyllä. Toissijaisten hankintamenettelyjen käyttöä on kuitenkin rajoitettu, koska ne rajoittavat kilpailua hankinnoissa. Lisäksi hankinnat voidaan jakaa yksi- ja kaksivaiheisiin hankintoihin, missä yksivaiheisella menettelyllä viitataan tarjoajien kelpoisuuden tarkistamiseen heti ennen tarjousvertailua. Kaksivaiheisessa menettelyssä hankintayksikkö sen sijaan tarkistaa ensin tarjoajien osallistumishakemusten perusteella niiden kelpoisuuden, minkä jälkeen kelpoisuudet täyttäneille tarjoajille lähetetään tarjouspyynnöt. (Kalima ym. 2007, 124–125.)

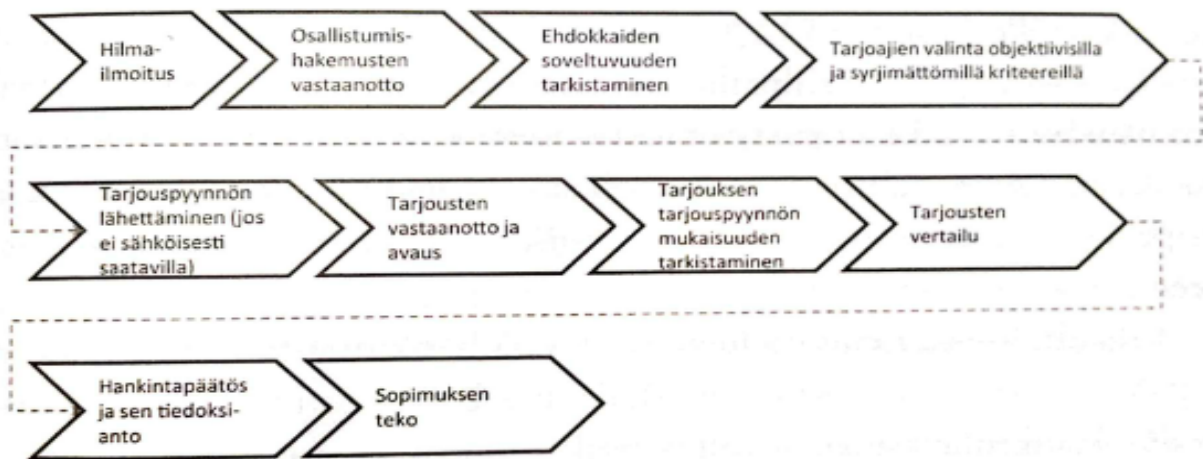
3.4.1 Avoin menettely

Avoimessa menettelyssä hankinnasta julkaistaan ilmoitus, jonka perusteella yritykset pyytävät hankintayksiköltä tarjouspyyntöasiakirjat tai ne ovat sähköisesti saatavilla. Hankintayksikkö tarkistaa ennen tarjousten vertailua tarjoajille asetetut vähimmäisvaatimukset, joiden perusteella tarjousvertailuun valitaan vain vähimmäisehdot täyttävät tarjoajat ja muut hylätään. (Pekkala 2007, 167.) Kai Kaliman, Maija Hällin ja Antero Oksasen (2007, 126) mukaan avoimen menettelyn käyttöä puoltavat kilpailun tehostuminen ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen, koska tarjouskilpaan saavat osallistua kaikki toimittajat, mikä on toisaalta myös omiaan pidentämään käsittelyaikoja tarjousten määrän paisuessa. Avoimessa menettelyssä tarjousten jättämisen määräajan on oltava vähintään 52 päivää, ja mikäli hankinnasta on julkaistu ennakkoilmoitus, määräajan on oltava vähintään 22 päivää (Eskola & Ruohoniemi 2011, 153). Avointa menettelyä käytetään erityisesti, kun kyseessä on niin sanottujen paljousesineiden hankinta tai vaihtoehtoisesti,

kun hankinnalle on vaikea löytää tarjoajia (Kalima ym. 2007, 126). Avoin menettely on kaikkein käytetyin hankintamenettely.

3.4.2 Rajoitettu menettely

Rajoitetun menettelyn ominaispiirre on, että hankintamenettelyssä tarjouspyynnön saavien tarjoajien määrää rajoitetaan osallistumishakemuksen lähettäneiden tarjoajien joukosta, joista kuitenkin tulee menettelyyn valita vähintään viisi tarjoajaa, mikäli niiden kelpoisuusehdot täyttyvät (Karinkanta ym. 2012, 70).



KUVIO 8. Rajoitettu menettely hankintayksikön kannalta. (Karinkanta ym. 2012, 71.)

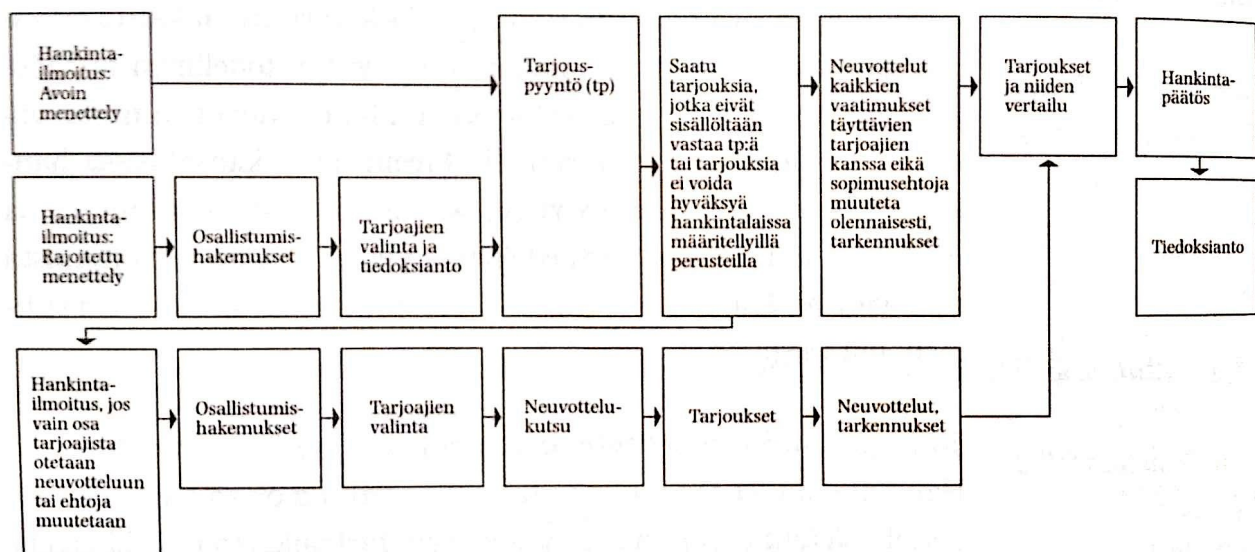
Rajoitettu menettely on nykyisin kynnysarvot alittavissa hankinnoissa kaikkein käytetyin menettely, eikä sen käyttöä rajoiteta hankintalaissa. Määräaika osallistumishakemuksen jättämiseen rajoitetussa menettelyssä on vähintään 37 päivää ja mikäli hankintailmoitus on tehty sähköisesti vähintään 30 päivää. Tarjouksen jättämisen määräaika on oltava vähintään 40 päivää. Kiireen vuoksi määräaikoja voidaan erityisissä tapauksissa pudottaa osallistumishakemusten osalta 15 ja 10 päivään ja tarjousajan osalta 10 päivään.

3.4.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyssä hankintayksiköllä on liikkumavaraa hankintaprosessin läpiviemisessä ja se mahdollistaa vuoropuhelun tarjoajien ja hankintayksikön välillä, mutta se on myös enemmän aikaa

ja kustannuksia sitova niin hankintayksikön kuin tarjoajienkin kannalta. Neuvottelumenettelyä saa käyttää vain siitä säädettyjen edellytysten täyttyessä, mutta siihen on myös mahdollista siirtyä, mikäli avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu tarjouspyynnön ehdot tai vaatimukset täyttäviä hakemuksia. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 164–166.) Neuvottelumenettelyssä julkaistaan hankintailmoitus ja kaikki halukkaat tarjoajat voivat jättää osallistumishakemuksen, jonka jälkeen sopimuksen ehdoista neuvotellaan sille asetettujen rajojen sisällä neuvottelumenettelyyn valittujen tarjoajien kanssa. Kilpailullinen neuvottelumenettely eroaa tästä siten, että siinä valittujen tarjoajien kanssa voidaan neuvotella hankinnan erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista. Neuvottelumenettelyn määräaika osallistumishakemuksen jättämiselle on 15 päivää ja sen luonteen vuoksi sille ei ole asetettu neuvottelujen keston määräaikaa. Neuvottelumenettelyyn tulee valita vähintään kolme soveltuvaa tarjoajaa, mikäli ehdokkaille asetetut vaatimukset täyttyvät. Neuvottelumenettelyn käytöstä EU-kynnysarvot ylittävissä ja alittavissa hankinnoissa säädetään hankintalain 66 §:ssä tyhjentävästi. (Kalima ym. 2007, 130–132.)

Neuvottelumenettelyyn siirtymisen prosessikaavio



KUVIO 9. Neuvottelumenettely ja siihen siirtyminen (Eskola & Ruohoniemi 2011, 164.)

3.4.4 Puitejärjestely

Puitejärjestelyssä on kyse hankinnasta, joka toteutetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman tarjoajan kanssa siten, että siinä määritellään valmiiksi sopimusehtoja, kuten hankintamäärät ja hinnat, tietyn ajanjakson kuluessa tehtäville varsinaisille hankinnoille.

Puitejärjestelyn kilpailutus voi tapahtua niin avoimella, rajoitetulla kuin neuvottelumenettelylläkin ja sen voimassaoloaika on rajattu neljään vuoteen ilman poikkeuksellisia syitä. Yhden toimittajan puitejärjestely muistuttaa pitkäaikaista sopimusta tai jatkuvien palveluiden tuottamista, mutta kolmen⁵ tai useamman toimittajan puitejärjestelyssä erotetaan kaksi mallia:

1. Puitejärjestelyssä, jossa sopimuksen ehdot on sovittu, tulee hankinnat toteuttaa järjestelyssä sovittujen mekanismien mukaan esimerkiksi niin, että tilaukset tehdään tarjouskilpailussa parhaiten menestyneeltä toimittajalta ensisijaisesti.
2. Puitejärjestelyssä, jossa sopimuksen ehtoja ei ole vahvistettu, tehdään yksittäiset tilaukset ja hankintasopimukset kevennetyn kilpailutuksen perusteella, missä hankintayksikkö pyytää puitejärjestelyssä valituilta toimittajilta kirjallisen tarjouksen. (Karinkanta ym. 2012, 79–81.)

3.4.5 Suorahankinta

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö voi vapaasti lähettää tarjouspyynnön yhdelle tai useammalle toimittajalle ja vapaasti neuvotella tarjoajalle sekä tarjoukselle asetettavista ehdoista. Hankintayksikkö saa myös vapaasti valita tarjouksen, kunhan se ei käytä syrjiviä ehtoja. Suorahankinnasta ei nimensä mukaisesti julkaista hankintailmoitusta. (Pekkala 2007, 169.) Suorahankinnan edellytyksistä säädetään hankintalain 27., 28. ja 67. §:ssä ja sen käyttö on voimakkaasti rajoitettu. Hankintalain uudistus muutti suorahankinnan osalta oikeussuojakeinoja entistä kovemmiksi. Toisaalta uudistus toi suorahankintaan myös menettelyn, jossa hankintayksikkö voi ikään kuin varmistuakseen suorahankintansa laillisuudesta ja ilmoittaa siitä julkisesti 14 päivää ennen toteutusta. Tällä tavalla menetellessään hankintayksikkö säästyy joka tapauksessa sopimuksen tehottomuusseurauksilta. (Mäkinen 2010, 18.)

⁵ Kahden toimittajan valinta on mahdollista vain, kun on haettu kolmea tai useampaa, mutta soveltuvuusvaatimukset on täyttänyt vain kaksi toimittajaa (Karinkanta ym. 2012, 80).

4 HANKINNAN ELINKAARI

Anna Kuusniemi-Laineen ja Pilvi Takalan (2007, 121) mukaan julkisessa hankintatoimessa on noin viitisentoista vaihetta, jotka seuraavat toinen toisiaan ja joista on kaikista pääsääntöisesti laadittava kirjalliset asiakirjat. Hankintojen onnistumiseksi nähdään tärkeänä hankintaprosessin ymmärtäminen kokonaisuutena sekä sen jatkuvuuden huomioiminen. Epäonnistumisen riski hankinnoissa piilee hankintaprosessiin valmistautumattomuudessa sekä sen vaiheisiin ennakoimattomuudessa. Hankintayksikkö ei voi toimia yksityisten kilpailuttajien kanssa samoin tavoin yhdistelemällä prosessin vaiheita tai jättämällä niitä tarpeettomina väliin, vaan sen tulee noudattaa tarkasti hankintaprosessille hankintalaissa säädettyjä menettelyjä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.)

A HANKINNAN SUUNNITTELU JA TARVITTAVA MARKKINAKARTOITUS	
1. Hankintasuunnitelman laatiminen 2. Ennakoilmoitus varainhoitovuoden alussa (vapaaehtoinen) 3. Avoin ja syrjimätön markkinakartoitus/julkaistu tietopyyntö tai ilmoitus tietopyynnöstä 4. Hankinnan suunnittelu ja menettelyn valinta	
B HANKINTAMENETTELY JA TARJOAJIEN VALINTA	
Avoin menettely	Rajoitettu menettely
1. Hankintailmoitus	1. Hankintailmoitus 2. Osallistumishakemukset 3. Tarjoajien esivalinta (väh. 5)
C TARJOUSPROSESSI	
1. Tarjouspyynnön lähettäminen tarjoajille 2. Tarjouspyyntöön liittyvät lisäkysymykset tarjoajilta 3. Lisäselvitysten antaminen tarjoajille tasapuolisesti 4. Tarjousten jättöpäivä 5. Mahdollisten myöhästyneiden tarjousten hylkääminen 6. Tarjousten avaaminen ja kirjaaminen, sekä tarjousten sisällön yleistarkastus 7. Tarjoajien arviointi ja niiden hylkääminen, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia (avoin menettely) 8. Mahdollisten täsmennyspyyntöjen lähettäminen tarjoajille 9. Mahdolliset täsmennykset tarjoajilta 10. Tarjouspyyntöä vastaamattomien tarjousten hylkääminen 11. Tarjousvertailun tekeminen ja perusteluiden kirjaus, liikesalaisuusksymykset huomioiden 12. Hankintapäätöksen tekeminen 13. Hankintapäätöksen, sen perusteluiden ja hakemusosoituksen lähettäminen tarjoajille 14. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintasopimuksen allekirjoitus aikaisintaan 21 päivää hankintapäätöksen tiedoksiannosta tarjoajille. ² Tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen 7 päivän kuluttua hankintapäätöksen postittamisesta, jos muuta ei näytetä. 15. Jälki-ilmoitus	
D SOPIMUSKAUSI	

KUVIO 10. Hankintaprosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 122.)

Toisaalta hankintaprosessia voi tarkastella hankintasopimuksen näkökulmasta ja jakaa prosessi hankinnan suunnitteluun, hankintamenettelyyn ja lopulta hankintasopimukseen. Suunnitteluvaiheen tärkeys näkyy hankintasopimuksen kannalta siinä, että hankintayksikön on oltava tietoinen ennen hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön julkistamista mitä ja millä tavoin se aikoo hankkia, koska hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä esitetty hankinnan määritelmä on lähtökohtaisesti sitova. (Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 15–16.)

4.1 Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö

Sekä kansalliset että EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on tehtävä hankintailmoitus, joka julkaistaan ilmoituskanava HILMA:ssa. EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat on myös toimitettava julkaistavaksi EU:n virallisessa lehdessä sekä TED-tietokannassa (Tenders Electronic Daily). Laissa velvoitettujen ilmoituskanavissa julkaistavien ilmoitusten lisäksi hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä suoraan haluamilleen toimittajille. (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 132.)

Hankintayksikön on ilmoituksessaan käytettävä EY:n hankintasanastosta annetun asetuksen (2195/2002/EY) mukaista viitenimikkeistöä tai lain mukainen ilmoitusvelvollisuus saattaa jäädä täyttymättä. Taustalla on vaara, että potentiaaliset tarjoajat saattava jäädä ilman riittävän tarkkoja tietoja hankinnasta. Lisäksi hankintailmoituksessa on oltava tiedot hankinnan varaamisesta työkeskuksille tai sen kaltaisille erityisille työohjelmille. (Hytönen ym. 2007, 133.)

Hankintailmoituksessa tulee esittää tarjoajia koskevat kelpoisuusvaatimukset sekä luettelo niitä koskevista tarvittavista asiakirjoista ja todistuksista. Mikäli hankintayksikkö haluaa käyttää tarjoajien lukumäärää rajoittavaa hankintamenettelyä, tulee sen ilmoituksessa selvittää mahdollinen vähimmäis- ja enimmäismäärä tarjoajille sekä tässä tapauksessa valintaperusteet ehdokkaille. Neuvottelumenettelyä käytettäessä hankintayksikön tulee hankintailmoituksessa ilmoittaa neuvottelujen mahdollisesta vaiheittaisesta etenemisestä sekä niistä objektiivisista ja syrjimättömistä periaatteista, joita se aikoo käyttää valintaperusteina ratkaisujen karsimisessa. Tämän lisäksi ilmoituksessa tulee määritellä hankinta yleisellä tasolla siten, että hankintaa koskevat tarpeet ja vaatimukset selviävät. Vaiheittaisuudesta voi myös ilmoittaa vasta tarjouspyynnössä. (Hyvönen ym. 2007, 134, 136–137.)

Mikäli hankintayksikkö sallii vaihtoehtoiset tarjoukset, tulee siitä kertoa jo hankintailmoituksessa. Vaihtoehtoisten tarjousten yhteydessä hankinnan mahdollisesta monimutkaisuudesta, vaativuudesta tai innovatiivisuudesta johtuen tulee usein kysymykseen myös ennakkokysely, ennakkoilmoitus tai tiedostustilaisuus. Tällaisessa tilaisuudessa voidaan esittää esimerkiksi hankinnan tavoitteita, laatutasoa, teknisiä vaatimuksia, kustannuksia sekä innovatiivisuutta kuvaavia vaatimuksia ja toiveita. Tämä on kuitenkin järjestettävä syrjimättömästi sekä tasapuolisesti ja toteutustavaksi suositellaankin kirjallista menettelyä. (Hyvönen ym. 2007, 137; Pekkala 2007, 258.)

Laiminlyötyäessä ilmoitusvelvollisuus otaksutaan, että vain rajattu joukko ehdokkaita on saanut tiedon tarjouskilpailusta, mikä on katsottu sekä kansallisessa että EY:n tuomioistuinkäytännössä vakavaksi virheeksi, josta seuraa lähes poikkeuksetta EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa täytäntöönpanokielto. Jos tällaisessa hankinnassa on kuitenkin tehty hankintasopimus, katsotaan se laittomaksi suorahankinnaksi, mistä seuraa sopimuksen pätemättömyys. Tämä on katsottu EY:n oikeussuojadirektiivissä tehokkaimmaksi tavaksi mahdollistaa kilpailusta laittomasti estettyjen yritysten pääsy markkinoille. (Saarinen 2008, 174.)

Hankintalain 41. ja 69. § asettaa tarjouspyynnölle seuraavanlaiset vähimmäisvaatimukset:

- viittaus hankinnasta julkaistuun hankintailmoitukseen
- tarjousten tekemiselle asetettu määräaika sekä tarjousten voimassaoloaika
- tarjousten toimitusta varten annettu osoite ja kieli tai kielet, joilla tarjoukset tulee laatia
- tarjoajien soveltuvuutta koskevat vaatimukset ja luettelo asiakirjoista, joilla ilmennetään tarjoajan soveltuvuutta ja kelpoisuutta
- tarjouksen valintaperuste sekä käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta sitä koskevat vertailuperusteet suhteellisine painotuksineen tai vähintäänkin vertailuperusteiden tärkeysjärjestys ja
- hankinnan kohteen määrittely teknisten eritelmien ja vaatimusten esittämisestä säädettyjen 44. § ja 45. § mukaisesti, sekä muut hankinnan kohteeseen liittyvät laatuvaatimukset. (Lundström 2011, 114.)

Kalima ym. (2007, 151) luonnehtivat hyvin laadittua tarjouspyyntöä hankinnan oikeudelliseksi ytimeksi ja toteavat, että tarjouspyynnöillä tulee pyrkiä aina saamaan mahdollisimman yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia, mikä toteutuu yksityiskohtaisilla tarjouspyynnöillä. Pekkala (2007, 259) toisaalta esittää, että liian teknisestä ja tarkasta tarjouspyynnöstä voi tulla hankintayksikölle rasite, jolla ei saada aikaan välttämättä yhtäkään vaatimukset täyttävää tarjousta, tuotetaan kohtuuton työtaakka hyötyyn nähden vertailtaessa ja laadittaessa tarjouksia sekä mahdollisesti jopa kokonaistaloudellisuutta edullisuutta käyttäen järjestetään tarjouskilpailu, jossa ainoana vertailuperusteena käytetään lopulta hintaa. Eskola ja Ruohoniemi (2011, 249) näkevät tarjouspyynnön selkeyden olennaiseksi osaksi onnistunutta hankintaa, mitä tukee oikeuskäytännön empiria puutteellisista, virheellisistä ja epäselvistä tarjouspyynnöistä.

Hankinnan kohdetta määriteltäessä hankintayksiköllä on päätävältä miten se hankinnan kohteen määrittelee, mutta sen on otettava huomioon tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteet (Eskola & Ruohoniemi 2011, 254). Teknisten eritelmien ja vaatimusten tulee liittyä hankinnan kohteen tuotanto- ja jalostustapoihin sekä sen olosuhteisiin tai hankinnan kohteen suorituskyykyyn ja toiminnallisiin ominaisuuksiin (Kalima ym. 2007, 157).

4.2 Tarjoajan ja tarjouksen soveltuvuus

Tarjoajille asetettuja vaatimuksia käsitellään hankintalain 53., 54. sekä 56.–60. §:ssä, joissa säädetään pakollisista ja harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista sekä tarjoajien soveltuvuutta koskevista edellytyksistä (Pekkala 2007, 296-297). Kelpoisuusvaatimusten asettamisella pyritään varmistamaan tarjoajan kyvystä hankinnan tosiasialliseen sekä sopimuksenmukaiseen toteuttamiseen, mikä on vähintäänkin yhtä tärkeää kuin itse hankintaprosessin onnistuminen (Hyvönen ym. 2007, 142-143).

Tarjoajan soveltuvuuden arviointi liittyy hankintaprosessin kaksivaiheisuuteen, jossa ensin valitaan tarjoaja, minkä avulla myös mahdollisuuksista hankinnan toteuttamiseen voidaan varmistua. Toisaalta kaksivaiheisuus aiheuttaa myös epäselvyyttä tarjoajan ja tarjouksen kelpoisuuden arvioinnille. Tarjouksien vertailuissa ei voida ottaa huomioon itse tarjoajille asetettuja vaatimuksia. (Hyvönen ym. 2007, 145; Pekkala 2007, 319.)

Pakollinen poissulkemisperuste on tarjoajan tai sen edustajan syyllistyminen vakavaan rikokseen, eikä hankintayksiköllä ole harkintavaltaa säännöksen soveltamisesta. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet tulevat kysymykseen lievemmissä rikkomuksissa tai muissa kuin rikosperusteisissa rikkomuksissa, milloin hankintayksikkö voi itse arvioida mitä se pitää poissulkemisperusteena. Tarjoajien soveltuvuuteen liittyvien poissulkemisperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja olla syrjimättömiä, mutta hankintayksikkö ei saa kuitenkaan soveltaa ehtoja niin, että ne antaisivat hankintayksikölle vapauden valita minkä tahansa tarjoajan. (Pekkala 2007, 297.)

Tarjoajien soveltuvuutta voidaan arvioida asettamalla kelpoisuusvaatimuksia liittyen:

- rahoitukselliseen ja taloudelliseen asemaan, mitä todistellaan asiakirjoin tarjoajien taloudellisesta tilanteesta, ammatinharjoittajan vastuuvakuudella, verovelkatodistuksella ja palkkaturvastodistuksella
- tekniseen suorituskyykyyn ja ammatilliseen pätevyYTEEN, missä todistelu perustuu arviointeihin tarjoajan henkilöstöstä, selvityksiin henkilöstön käytettävissä olevista kalustoista ja erilaisten töiden referensseillä tai
- laatua koskeviin ominaisuuksiin, joita arvioidaan tarjoajien käytössä olevilla laadunvarmistusjärjestelmillä. (Hyvönen ym. 2007, 147–155.)

Tarjouksen soveltumisessa on otettava huomioon tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimus, mikä vaarantuu, jos tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous otetaan tarjousvertailussa huomioon. Tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous on kysymyksessä esimerkiksi, kun tarjouksesta puuttuu vertailuperusteina käytettäviä tietoja, tarjouksessa määritelty hankinnan sisältö ei vastaa tarjouspyyntöä, tarjous on toimituksen ehtojen tai sitovuutensa suhteen tarjouspyynnön vastainen. Poikkeavia toimituksen ehtoja on oikeuskäytännössä esiintynyt esimerkiksi maksu- ja hinnoitteluehdoissa, toimitusehdoissa sekä sopimusehdoissa. (Pohjonen 2010, 12.)

Myöhästyneet tarjoukset tulee myös jättää tarjousvertailun ulkopuolelle tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun varmistumiseksi. Mikäli on kuitenkin ilmeistä, että myöhästymistä ei voi lukea tarjoajan syyksi, tulee tarjous kuitenkin hyväksyä vertailuun. Tarjoaja on vastuussa tarjouksen

toimittamisesta ajoissa riippumatta postinkulussa tai tietoliikenteessä olevasta viiveestä. (Hyvönen ym. 2009, 252.)

4.3 Tarjouksien vertailu ja valinta

Tarjouksen valintaperusteena käytetään joko kokonaistaloudellista edullisuutta tai halvinta hintaa ja markkinaoikeuskäytännöstä selviää, että mikäli tarjouspyynnössä ei ole lainkaan mainintaa tarjouksen valintaperusteista, tulee halvinta hintaa käyttää ratkaisemaan voittanut tarjous. Hankintalain 62. §:ssä säädetään tarjousten valintaperusteista ja pääsäännön mukaan hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Hankintayksikölle jää ratkaistavaksi käyttääkö se edullisimman hinnan vai kokonaistaloudellisen edullisuuden valintakriteeriä. (Kalima ym. 2007, 167, 202–203.) Jatkossa esitetään vain kokonaistaloudellisuuteen liittyviä asioita, koska halvimman hinnan vertailuperuste on vertailun osalta selvä.

Tarjousten vertailuperusteita ja valintaperusteita arvioitaessa tulee huomioida, mitkä seikat ovat merkitseviä hankinnalle asetettujen tavoitteiden ja hankinnan toteuttamisen kannalta sekä liittyvätkö ne hankinnan kohteeseen. Vertailuperusteiden tulee olla objektiivisia, syrjimättömiä ja tasavertaisia, minkä lisäksi ne on pystyttävä kuvaamaan riittävän tarkasti mielivaltaisen valintamahdollisuuden poistamiseksi. Lisäksi tulee suunnitella, minkälaisia painoarvoja vertailuperusteille annetaan, kuinka montaa vertailuperustetta käytetään, miten ominaisuuksiltaan erilaisten vertailuperusteiden arviointi suoritetaan ja voidaanko näiden pohjalta olettaa syntyvän eroavaisuuksia. Hankintayksikön kannattaa myös selvittää onko se valmis maksamaan lisää tietyistä ominaisuuksista sekä minkälaisia ominaisuuksia eri vertailuperusteet tosiasiaassa mittaavat. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 286.)

Kalima ym. (2007, 204) esittävät, että hankintayksikön tarjouskilpailulla valitseman tuotteen tulee olla hinnan ja laadun suhteeltaan paras mahdollinen vaihtoehto. Ensisijaisesti vertailuperusteiden painotukset tulee tarjouspyynnössä ilmoittaa suhteellisessa muodossa, mutta tämän ollessa perustellusta syystä mahdotonta, vertailuperusteet voi myös ilmoittaa tärkeysjärjestyksessä. Kansallisessa hankintalainsäädännössä tarjousvertailua on kevennetty siten, että tarjousten vertailuperusteita ei tarvitse välttämättä pisteyttää, vaan riittää, että vertailuperusteet on ilmoitettu tärkeysjärjestyksessä. Kansallisten palveluhankintojen ja rakennusurakoiden osalta on hankintalakiin otettu lisäksi säännös, joka mahdollistaa laadunhallintajärjestelmän, ammatillisen

pätevyyden sekä referenssien käytön vertailuperusteena kelpoisuuden vähimmäisvaatimukset ylittävältä osalta. Tavallisesti näitä vertailuperusteita käytetään ainoastaan tarjoajien kelpoisuutta arvioitaessa. Hankinnan vertailuperusteina voi siis käyttää henkilöstön pätevyyttä, kokemusta sekä ammattitaitoa tehtäessä koulutus-, suunnittelu-, kehitys-, tutkimus-, sekä sosiaali- ja terveydenhoitoalan palveluhankintoja. Lisäksi vertailuperusteet on tarjouspyynnössä yksilöitävä ja ilmoitettava niin, että tarjoaja pystyy ottamaan ne kokonaisuudessaan huomioon ja pystyy perusteellisesti selvittämään, mitä ominaisuuksia ja vaatimuksia hankinnalta halutaan. Tarjousten arvioinnissa on käytettävä kaikkia tarjouspyynnössä asetettuja vertailuperusteita ja ennalta ilmoittamattomien vertailuperusteiden käyttö on kielletty, jolloin kyseeseen voi tulla hankintapäätöksen kumoaminen. (Kalima ym. 2007, 204–205, 213.)

Hankintalaissa kirjatut vertailuperusteet ovat *hyödykkeen laatu, hinta, tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, ympäristöystävällisyys, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki, huoltopalvelut, toimituspäivä tai toimitus- tai toteutusaika taikka elinkaarikustannukset*. Hankintayksiköllä on silti laaja päätösvalta vertailuperusteiden asettamisessa, sillä luettelo ei ole tyhjentävä. EY:n tuomioistuin on antanut ratkaisussaan (C-513/99) neljän edellytyksen listan, jonka on täyttyttävä arviointiperusteen hyväksymiseksi:

1. perusteen on liityttävä hankinnan kohteeseen
2. perusteen ei tule antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta
3. peruste tulee nimenomaisesti mainita joko tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa
4. perusteen tulee noudattaa yhteisön oikeuden peruseriaatteita ja sen on erityisesti noudatettava syrjinnän kieltoa. (Kalima ym. 2007, 206, 216.)

4.4 Hankinnassa tehtävien päätösten perusteleminen

Sekä hankinnasta että ehdokkaiden poissulkemista ja soveltuvuutta koskevista ratkaisuista on tehtävä kirjallinen ja perusteltu päätös, josta ilmenee olennaiset tiedot tarjouskilpailun ratkaisemisesta sekä siihen vaikuttaneista seikoista. Ratkaisun olennaiset tiedot ja siihen vaikuttaneet seikat tulee ilmaista sellaisella tarkkuudella, että tarjoajat voivat niiden perusteella arvioida hankinnan tasapuolisuutta. Hankintapäätöksen on perustuttava tarjouspyynnössä

mainittuihin vertailuperusteisiin sekä niiden mukaiseen tarjousvertailuun. Hankintapäätös vertailuasiakirjoineen on annettava tiedoksi kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille joko sähköisesti tai kirjeitse. (Lundström 2011, 126–127.)

Hankintapäätöksen tiedoksiantoon tulee liittää hakemusosoitus asiasta valittamiseksi. Hakemusosoituksesta tulee selvittää valituskirjelmän toimittaminen markkinaoikeuteen, riittävät ja asianmukaiset ohjeet hakemuksen tekoon sekä markkinaoikeuden yhteystiedot. Myös 14 päivän valitusaika ja sen alkamisajankohta sekä laskutapa tulee ilmoittaa hakemusosoituksessa. Hakemusosoituksesta tulee löytyä lisäksi ohjeet hankinto-oikaisumenettelyn käyttöön sekä hankintayksikön yhteystieto markkinaoikeusvalituksen tekemisen ilmoittamista varten. (Hyvönen ym. 2007, 275–276; Hankintalaki 74. §)

5 HANKINTAMENETTELYN OIKEUSTURVAKEINOT

Kansallisen hankintalainsäädännön oikeusturvaa koskevat säännökset löytyvät hankintalain 76.-84.§:stä, jotka koskevat myös erityisalojen hankintalain nojalla kilpailutettavia hankintoja. Julkisten hankintojen ensimmäisenä muutoksenhakuinstanssina Suomessa toimii markkinaoikeus, jonka päätöksiin voi puolestaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kansallisten tuomioistuinten ratkaisujen on noudatettava EY:n tuomioistuimen ratkaisuja ja epäselvissä tapauksissa tulkittaessa EY:n oikeussääntöjä on tuomioistuimen mahdollista saattaa asia EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisumenettelyssä. Hankintalain oikeusturvasäännökset on laadittu ottaen huomioon mitä EY:n valvontadirektiivit (89/665/ETY ja 92/13/ETY) velvoittavat kansallisten muutoksenhakujärjestelmien vähimmäisvaatimuksista. Direktiivien perusteella tulee kansallisten hankintojen oikeusturvaa koskeva lainsäädäntö säätää siten, että hankinta-asian asianosaisilla on mahdollisuus saada nopeasti ja tehokkaasti kansalliselta tuomioistuimelta oikaisu hankintamenettelyssä tai -päätöksessä olevaan virheeseen. (Kalima ym. 2007, 236, 238.)

Julkisten hankintojen sääntelyn taustalla on periaate, että hankinnassa tapahtuneeseen virheeseen puututaan ja se korjataan mahdollisimman nopeasti virheen aiheuttamien vahinkojen minimoimiseksi. Lisäksi valvontadirektiiveissä asetettu vaatimus oikeussuojajärjestelmän tehokkuudesta, jota EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntö tukee, luo perusteet julkisten hankintojen oikeusturvakeinoille. (Kalima ym. 2007, 237–238; Oikeusministeriö 2008, 16–17.)

Julkisten hankintojen oikeusturvaa koskevia kansallisia säännöksiä uudistettiin vuonna 2007 voimaan tullessa hankintalain uudistuksessa, missä oikeusturvan osalta uudistettiin kolmea EY:n tuomioistuimen ratkaisusta selvinnyttä valvontadirektiivien täytäntöönpanon edellytystä, joita Suomi ei ollut saattanut voimaan:

- hankintasopimuksen lisäksi hankinnasta on tehtävä erillinen hankintapäätös, joka on voitava saattaa oikeuden arvioitavaksi
- kaikilla hankintamenettelyyn osallistuneilla on oltava tieto hankintapäätöksestä ja
- osallistujilla on oltava mahdollisuus valittaa hankintapäätöksestä ennen hankintasopimuksen tekoa, mikä turvataan säätämällä viive hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen solmimisen välille. (Kauppa- ja Teollisuusministeriö 2004, 44.)

Uusimmalla hankintalain uudistuksella 2010 saatettiin kansallisesti voimaan niin sanottu oikeussuojadirektiivi (2007/66/EY), jossa uusina oikeussuojakeinoina ovat oikaisuvaatimus, automaattinen suspensio sekä uusina markkinaoikeuden mahdollisina seuraamuksina määrättävät sopimuksen tehottomuus, sopimuskauden lyhentäminen ja seuraamusmaksu. Uudistuksen tavoitteena on turvata hankintayksiköiden toimintaedellytykset ja hankintamenettelyyn osallistuneiden tarjoajien oikeussuoja. Uusien oikeussuojakeinojen käyttöedellytysten tulee olla selkeitä ja niiden tulee johtaa käsittelyn tehokkuuteen niin sisällön kuin ajankäytönkin kannalta. (Mäkinen 2010, 3–4, 9, 11.)

Oikeussuojadirektiivillä on erityisesti haluttu puuttua lainvastaisiin suoramankintoihin, joissa aikaisemmin valittajalta puuttui tyystin oikeussuoja. Tällaisessa tilanteessa, missä hankinta toteutettiin kilpailuttamatta tai hankintasopimus tehtiin odotusaikaa noudattamatta, puuttui markkinaoikeudelta keinot soveltaa niin sanottuja reaali-keinoja hankintapäätöksen purkamisesta. Kysymykseen tuli ainoastaan hyvitysmaksun määrääminen, mitä ei katsottu tarpeeksi tehokkaaksi oikeussuojan keinoksi. Kansallisen lainsäädännön osalta hankintalakityöryhmä totesi hankintalain kokonaisuudistusta koskevassa muistiossa, että kilpailuttamatta toteutettu hankinta saattaa hankintayksikön parempaan asemaan kuin jos se kilpailuttaisi hankinnan virheellisesti. Komission mukaan tehostamalla oikeussuojaa saadaan aikaan tehokkuutta muutoksenhakuun, mikä edesauttaa vuoden 2004 hankintadirektiivien tavoitteiden toteutumista ja rohkaisee hankintayksiköitä tehokkaaseen ja avoimeen hankintojen kilpailuttamiseen. (Saarinen 2008, 166.)

5.1 Oikaisuvaatimus

Hankintaoikaisuvaatimus korvaa markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ennen sovelletut kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen, hallintolainkäyttölain mukaisen hallintovalituksen sekä kirkkolain mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn ja kirkollisvalituksen. Hankintaoikaisuvaatimus on tehtävä asianosaisten osalta 14 päivää hankintapäätöksen tiedoksisaannista ja hankintayksikön itseen kohdistuva hankintaoikaisu 60 päivän kuluessa hankintapäätöksen tekemisestä. Hankintayksikkö ei voi kuitenkaan tehdä hankintaoikaisua oma-aloitteisesti eikä asianosaisten vaatimuksesta, mikäli se on solminut hankintasopimuksen. Hankintaoikaisun käsittelemisen määräaajoista ei ole säädetty laissa, mutta

niihin sovelletaan hallintolaissa määriteltyä hallintoasian käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä. Hankintaoikaisu rinnastetaan hallintolaissa tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään. Hallituksen esityksen mukaan hankintaoikaisu tulee ratkaista mahdollisimman ripeästi. (Mäkinen 2010, 4–6.)

Hankintapäätöksen lisäksi hankintaoikaisu voi kohdistua muuhun hankintamenettelyssä tehtyyn ratkaisuun, mutta sen on aina perustuttava lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen. Tämä erottaa sen muista aikaisemmin käytössä olleista oikaisumenettelyistä, koska se ei voi perustua hankintamenettelyn epätarkoituksenmukaisuuteen. Hankintaoikaisun tullessa hyväksytyksi hankintayksikkö poistaa virheellisen päätöksensä ja tekee uuden päätöksen. Hankintaoikaisulla tehty uusi päätös katsotaan myös uudeksi hankintapäätökseksi, josta on tehtävä hankintapäätöstä koskeva tiedoksianto, missä esitetään hankintapäätös sekä sen ratkaisemiseen vaikuttaneet tekijät. Hankintaoikaisupäätöksellä voidaan lisäksi keskeyttää hankintamenettely ja hankintaoikaisu voidaan kohdistaa myös hankintalain ulkopuolelle jääviin hankintoihin, kuten pienhankintoihin. Hankintaoikaisuvaatimuksen ohella voidaan tehdä myös valitus markkinaoikeudelle. (Mäkinen 2010, 5–9.)

Hankintaoikaisuvaatimuksesta tulisi selvittää hankintamenettelyn asia, jota vaatimukset koskevat sekä perustelut vaatimuksille. Vaatimukset tulee myös yksilöidä, eli niistä on ilmentävä mihin seikkoihin vaaditaan muutosta. Lisäksi tulee esittää todisteet, joihin vaatimuksessa vedotaan vaatimusten tueksi, kuten esimerkiksi hankintamenettelyyn liittyvät asiakirjat. Hankintaoikaisuvaatimus kannattaa esittää mahdollisimman terävästi ja ytimekkäästi painottaen perustelujen kirjoittamista. Hankinnan virheellisyys ei usein selviä osoittamatta mikä kohta ja miksi on virheellinen. Hankintaoikaisua ei välttämättä kannata tehdä prosessikustannusten säästämiseksi, mikäli ei pysty osoittamaan, että esimerkiksi virheellinen pisteytys olisi oikein laskettuna tuottanut toisenlaisen hankintapäätöksen. (Karinkanta ym. 2012, 159–160.)

5.2 Hakemus markkinaoikeuteen

Asianosainen, jonka katsotaan olevan oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jota asia oikeudellisesti relevantisti koskee, voi saattaa asian käsiteltäväksi markkinaoikeudessa. Myös suoramankinnoista voi valittaa markkinaoikeuteen, milloin valitusoikeus perustuu yrityksen toimimiseen niillä markkinoilla mihin hankintakin kuuluu. Lainvalmisteluaineistosta selviää, että

asianosaiseksi katsotaan tarjouskilpailuun osallistuneiden lisäksi sellaiset tarjoajat, jotka olisivat ilman hankintayksikön virheellistä menettelyä voineet perustellusti osallistua tarjouskilpailuun. Oikeuskäytännöstä lisäksi ilmenee, että asianosaisena pidetään myös sellaista tarjoajaa, joka on lainvastaisesti jätetty tarjouskilpailun ulkopuolelle. (Pohjonen 2002, 163.)

Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriöllä on asianosaiseen verrattava oikeus saattaa asia vireille markkinaoikeudessa, mikä perustuu lainvalmisteluaineiston mukaan siihen, että Euroopan komissio voisi velvoittaa Suomen valtion oikeustoimiin hankintayksikön menetellessä perustamissopimuksen vastaisesti. Myös valtiovarainministeriöllä urakka-asioissa sekä hankkeille valtionapua myöntävillä viranomaisilla on puhevalta niiden tukiin liittyvissä hankinnoissa. (Siitari-Vanne 2002, 164.)

5.2.1 Asian saattaminen vireille

Markkinaoikeuteen voi tehdä valituksen missä tahansa hankintamenettelyn vaiheessa virheen ilmetessä, eikä tarjoaja ole näin ollen sidottu odottamaan varsinaista hankintapäätöstä. Koska hankintamenettely katsotaan alkavaksi hankintailmoituksen julkaisemisesta, ei hankinnan valmistelua koskevista päätöksistä ja ratkaisuista, kuten esimerkiksi teknisen vuoropuhelun tai ennakkokeskustelun käynnistämisestä, voi valittaa. Tarjoajalla on hankintapäätöksen jälkeen 14 päivän määräaika tehdä valitus markkinaoikeuteen, mikä ei kuitenkaan ala kulua, jos hankintayksikkö ei ole toimittanut hankintapäätöstä tai siitä puuttuu valitusosoitus. Lisäksi, jos hankintapäätös tai valitusosoitus on olennaisesti puutteellinen, sovelletaan valituskäytännössä kuuden kuukauden määräaikaa. (Karinkanta ym. 2012, 161–162.)

Markkinaoikeusvalituksessa on ilmaistava asia, jota valitus koskee sekä vaatimukset perusteluineen. Toisin sanoen on tuotava ilmi ne asiat, joihin muutosta vaaditaan. Valituksessa on esitettävä myös todisteet vaatimusten perusteeksi, millä tarkoitetaan asiakirjoja, joihin vaatimuksessa vedotaan. Valitukseen tulee sisällyttää valittajan yhteystiedot sekä allekirjoitus tarjoajan toimivaltaiselta edustajalta tai vaihtoehtoisesti asiamiehen valtakirja, mikäli asiaa hoitaa ulkopuolinen taho. Myös kopio hankintapäätöksestä sekä todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, ovat oleellisia markkinaoikeusvalitukseen sisällytettäviä tietoja. Valituksen voi toimittaa markkinaoikeuteen muutoksenhakuohjeessa ilmoitettuun osoitteeseen joko kirjeitse tai sähköpostilla. Valituksen toimittaminen ajoissa on aina valittajan vastuulla ja myöhästyessään se

jätetään tutkimatta. Puitejärjestelystä valitettaessa on siihen haettava markkinaoikeusvalituksen yhteydessä valituslupaa, joka on perusteltava. (Karinkanta ym. 2012, 163–164.)

5.2.2 Markkinaoikeuden toimivaltaisuus

Markkinaoikeuden toimivaltaisuus perustuu hankintalakiin, jonka muutoksenhakuperusteet pohjautuvat valvontadirektiivien muutoksenhakuperusteisiin. Periaatteessa markkinaoikeus on toimivaltainen tutkimaan sekä kynnysarvon ylittäviä että kynnysarvon alittavia hankintoja, jos toisin ei ole säädetty. Muutoksenhakuperusteeksi kelpaa nimittäin mikä tahansa menettely, joka on ristiriidassa hankintalain, sen nojalla annettujen säännösten, EY:n lainsäädännön tai Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen kanssa. Kuitenkaan esimerkiksi hankinnalle asetettavat julkiset avustukset eivät muodosta markkinaoikeudelle toimivaltaa tutkia asiaa, vaikka hankinta kilpailutettaisiinkin hankintalain säännösten mukaisesti olettaen, että hankinnan saamat tuet eivät ole arvoltaan yli puolet hankintojen arvosta. (Lindfors 2004, 69; Pohjonen 2002, 170.)

5.2.3 Menettely markkinaoikeudessa

Menettelystä markkinaoikeudessa säädetään sekä hankintalaissa että hallintolainkäyttölaissa, joka velvoittaa markkinaoikeuden selvittämään asianosaisille ja hankintayksikölle, mitä lisäselvityksiä asiassa tulee mahdollisesti esittää. Tuomioistuin voi myös itse vaatia tai hankkia lisäselvitystä, eikä ole sidottu pelkästään asianosaisten näyttöön. Lisäksi markkinaoikeudella on käsittelyn turvaamiseksi oikeus velvoittaa asianosainen saapumaan oikeuteen sekä esittämään asiaa koskevat vaaditut asiakirjat. Mikäli velvoitetta ei noudateta, voi sen uusia sakon uhalla. (Siitari-Vanne 2002, 171–172.)

Asian tullessa vireille markkinaoikeudella on mahdollisuus kieltää tai keskeyttää hankintapäätöksen täytäntöönpano tai määrätä hankintamenettely keskeytettäväksi. Markkinaoikeus voi myös asian käsittelyn turvaamiseksi väliaikaisesti kieltää hankintayksikköä noudattamasta virheellistä menettelyä, soveltamasta tiettyä asiakirjan kohtaa tai velvoittaa sen korjaamaan virheellinen menettely. Myös uhkasakon asettaminen tehosteeksi edellä mainitulle toimenpiteille on mahdollista. Markkinaoikeuden määräämät väliaikaistoimet eivät saa kuitenkaan aiheuttaa vastapuolelle tai

muiden oikeuksille taikka yleiselle edulle enempää haittaa kuin mitä niistä saatavat hyödyt olisi. (Siitari-Vanne 2002, 171–172.)

5.3 Markkinaoikeuden määrättävissä olevat seuraukset

Hankintalain muutoksenhakujärjestelmä rakentuu ennaltaehkäisevyyden periaatteelle, mistä johtuvat markkinaoikeuden monenlaiset keinot hankinnan keskeyttämisestä, mutta mikä myös asettaa suhteellisuusperiaatteen muodossa rajat toimenpiteille, kun pitää ottaa huomioon määrättävien toimenpiteiden hyödyt suhteessa niistä aiheutuviin haittoihin (Lindfors 2004, 69). Mainittakoon vielä, että vahingonkorvausvaatimusten käsittely kuuluu ensi asteessa käräjäoikeuden toimivaltaan, eikä markkinaoikeuden toimivaltaan (Siitari-Vanne 2002, 174).

5.3.1 Automaattinen suspensio

Automaattinen suspensio eroaa markkinaoikeuden muista hankinnan keskeyttämisen toimenpiteistä siinä, että se on voimassa suoraan lain nojalla, eikä markkinaoikeuden tarvitse tehdä siitä erillistä päätöstä. Markkinaoikeus voi toisaalta antaa erillisen luvan hankintamenettelyn jatkamiseen tai hankintasopimuksen tekemiseen sekä täytäntöönpanoon automaattisesta suspensiosta huolimatta. Luvan antamisen tulee perustua suhteellisuusperiaatteen mukaiseen hyöty-haitta-arviointiin. Automaattinen suspensio on voimassa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, joissa on hankintalain 77. §:n perusteella noudatettava odotusaikaa sekä sellaisissa suora-hankinnoissa, joissa on ilmoitettu noudatettavan 14 päivän odotusaikaa. Lisäedellytys automaattiselle suspensiolle on, että hankinnasta on valitettu markkinaoikeuteen. (Mäkinen 2010, 9, 11.) Käytännössä automaattinen suspensio tuo entiseen 21 päivän odotusajasta sääntelyyn mukaan seuraamukset odotusajan laiminlyönnistä, mitkä vanhasta lainsäädännöstä puuttuivat. Automaattinen suspensio perustuu oikeussuojadirektiivin voimaansaattamiseen. (Siitari-Vanne 2002, 175.)

Automaattisen suspension johdosta hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta markkinaoikeuskäsittelyn vireille tulon jälkeen, mitä tehostetaan uusien oikeusseuraamusten käyttämisellä. Lisäedellytyksenä sopimuksen tehottomuus- tai sopimuskauden lyhentämisseuraamuksen määräämiselle on, että hankintayksikkö on tehnyt hankintamenettelyssä virheen, joka on vaikuttanut tarjoajan mahdollisuuksiin voittaa tarjouskilpailu. Jos hankintasopimus

on kuitenkin tehty vastoin suspensiota, on markkinaoikeudella mahdollisuus puuttua tähän vasta päätöksessään, eikä markkinaoikeuskäsittelyn aikana väliaikaistoimena. Tämä johtuu sopimusoikeudellisesta periaatteesta, jonka mukaan sopimukset ovat pääsääntöisesti sitovia, eikä markkinaoikeudelle ei ole säädetty oikeutta puuttua niihin kesken markkinaoikeusmenettelyn. Markkinaoikeuden määrätessä päätöksessään sopimuksen tehottomuusseurauksen, voi tehottomuus alkaa aikaisintaan tuomion antamishetkestä, eikä sillä ole taannehtivaa vaikutusta. (Mäkinen 2010, 10.)

Oikeuskäytännön voidaan olettaa tulevaisuudessa antavan tarkennusta automaattisen suspension käytöstä:

“Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että ”markkinaoikeus voi kohdistaa tehottomuuden myös sellaisiin hankinta-asian vireille tulon hetkellä täyttämättä oleviin sopimus- velvoitteisiin, joiden täytäntöönpano on kielletty lain 90 §:n nojalla (automaattinen suspensio) tai joita koskien hankintayksikkö on antanut 92 §:ssä tarkoitetun ”väliaikaisen sitoumuksen”. Tämän toteamuksen merkitys jää epäselväksi: Tehottomuuden kohdistaminen hankinta-asian vireille tulon hetkellä täyttämättä oleviin sopimusvelvoitteisiin merkitsisi hankintasopimuksen taannehtivaa tehottomuutta. Sekä hankintalain 96 §:n 4 momentissa että hallituksen esityksen yleisperusteluissa kuitenkin todetaan selkeästi, että tehottomuussäätely voi koskeva vain sopimuksen täyttämättä olevia velvoitteita, toisin sanoen tehottomuus ei voisi olla taannehtivaa.” (Mäkinen 2010, 10.)

5.3.2 Reaalikeinot

Markkinaoikeus on toimivaltainen hakemuksesta kumoamaan virheelliseksi katsomansa hankintapäätös kokonaan tai osaksi sekä kieltämään hankintayksikköä noudattamasta hankinta-asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa. Se voi myös velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä. Markkinaoikeus ei voi valita tarjouskilpailun voittajaa, vaikka se selviäisi ilmeisesti asiakirjoista. (Pekkala 2007, 479.)

Tarjouspyynnön puutteellisuus tai virheellisyys johtaa usein vertailukelvottomiin tarjouksiin, jolloin markkinaoikeus yleensä velvoittaa hankintayksikköä järjestämään uuden tarjouskilpailun. Jos tarjouspyynnössä olevaa kohtaa on sovellettu väärin tai sen vertailu on tehty väärin, kuten

esimerkiksi tarjousten virheelliset pisteytykset, riittää virheen korjaamiseksi uuden tarjousvertailun määrääminen. Markkinaoikeus voi myös suhteellisuusperiaatteen hyöty-haitta näkökulmaa soveltaen luopua hankintapäätöksen kumoamisesta, jolloin valittajalla on mahdollisuus saada hyvitysmaksua. Hyvitysmaksu voi tulla määrättäväksi myös, kun sopimuskausi on ehtinyt markkinaoikeuden ruuhkautumisen vuoksi riittävän pitkälle tai, kun hankintasopimus on jo allekirjoitettu virheellisen menettelyn seurauksena voittaneen tarjoajan kanssa. Reaalikeinojen käyttämättömyyden jälkeen tulee harkittavaksi hyvitysmaksun määrääminen. (Pekkala 2007, 480.)

5.3.3 Hyvitysmaksu

Hyvitysmaksu on sisällytetty hankintalakiin sillä perusteella, että sen oletettiin vähentävän hakijan tarvetta ajaa erillistä vahingonkorvauskannetta yleisessä tuomioistuimessa. Sen käyttöönottoa perusteltiin erityisesti prosessikustannusten pienenemisellä ja se on säädetty toissijaiseksi oikeusseuraamukseksi reaalikeinojen jälkeen, vaikka se tosiasiallisesti onkin ensisijainen oikeusseuraamus siinä tapauksessa, että hankintasopimus on jo pantu täytäntöön, eikä reaalikeinoja voi soveltaa. Sen lisäksi hyvitysmaksun määrääminen edellyttää, että hankinnasta on tehty hankintasopimus, jotta muita toimenpiteitä ei voida enää käyttää tai, että muiden toimenpiteiden käyttö aiheuttaisi enemmän haittaa muiden etuihin kuin niillä tavoiteltavilla asiantiloilla olisi hyötyä. Hyvitysmaksua ei kuitenkaan tule määrätä, mikäli sitä ei markkinaoikeudelle osoitettavassa valituksessa vaadita. (Lindfors 2004, 70, 92; Siitari-Vanne 2002, 157.)

Hyvitysmaksun määräämiseksi tulee täyttyä joko suhteellisuusperiaatteen haitta-hyöty-näkökulman mukainen hankintapäätöksen kumoamisesta luopuminen tai reaalikeinojen käytön mahdottomuus. Tämän jälkeen hyvitysmaksun määräämiseksi tulee arvioitavaksi hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu, hankinnan kokonaisarvo sekä hakijalle aiheutuneet kustannukset ja vahinko. Hakijalla on näyttövelvollisuus virheellisestä menettelystä aiheutuneista kuluista ja hyvitysmaksun määrää ei arvioida sanktioperusteisesti, eikä erillään aiheutuneesta vahingosta. Hankintalaissa lisäksi edellytetään, että hankintamenettelyssä on tapahtunut virhe, ja että hakijalla olisi virheettömässä menettelyssä ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Näyttötaakka, että hakija olisi virheettömässä menettelyssä jokseenkin varmasti voittanut tarjouskilpailun tai, että hakijalla olisi virheettömässä menettelyssä ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu, on hakijalla. (Siitari-Vanne 2002, 155, 157.)

Hyvitysmaksulla on Kirsi-Maria Saarisen (2008, 68–69, 85) mukaan sekä sanktioluonne että vahingonkorvausluonne, mutta sen sanktioluonnetta on vaikea ymmärtää, koska hyvitysmaksu otetaan huomioon täysimääräisenä ja täten se on vahinkoon ja sen määrään sidottu vahingonkorvaus, mitä sen ei kuitenkaan tulisi olla. Toisaalta Teemu Lindfors (2004, 104) on sitä mieltä, että hyvitysmaksua koskevan sääntelyn esitöissä on kyse nimenomaan hyvityksen määrän perustumisesta tosiasiallisesti aiheutuneisiin vahinkoihin, ja näin ollen sitä tulisi kohdella vahingonkorvauksena, jonka tuomitsemiskäytäntöä tulisi ohjata lainsäädäntöteitse lähemmäksi täyden korvauksen periaatetta. Mika Savolan (2000, 231) mukaan hyvitysmaksun sanktioluonne pyrkii tehostamaan hankintalain noudattamista hankintamenettelyissä ja toisaalta vahingonkorvauksella hyvitetään vahinkoa, joka johtuu hankintayksikön virheellisestä menettelystä.

Hankintalain esitöissä hyvitysmaksun suuruudelle esitettiin 1–15% rajaa hankinnan arvonlisäverottomasta kokonaisarvosta, mikä lisäisi hyvitysmaksun käytön johdonmukaisuutta. Tätä ei kuitenkaan sisällytetty lain tekstiin sen sitovuuden vuoksi. Toisaalta markkinaoikeutta edeltänyt kilpailuneuvosto perusteli ratkaisukäytännössään, että vahingonkorvauksen määrän tulisi olla saamatta jäänyt tapauskohtainen myyntikate, joka tulee näyttää toteen. Menetettyä myyntikatetta ei kuitenkaan tule täysimääräisenä korvata, koska tarjouskilpailun väärin perustein hävinneen tarjoajan tuotantokapasiteetti on käytettävissä muihin toimituksiin. Lisäksi hyvitysmaksussa tulee ottaa huomioon tarjouksen tekemisestä aiheutuneet kustannukset. (Savola 2000, 237, 239.)

5.3.4 Uudet määrättävissä olevat seuraamukset

Aikaisemmin arvioitaessa seuraamuksia oli kilpailuttamatta jätetyn hankinnan toteuttaminen hankintayksikön näkökulmasta kannattavampaa kuin hankinnan virheellisesti kilpailuttaminen, koska oikeuskäytännöstä on ilmennyt, että ainoa kyseeseen tullut hankintayksikölle määrättävä seuraamus oli oikeudenkäyntikulujen korvaaminen. Tämä puolestaan johtui siitä, että oikeudessa ei voitu arvioida lainkaan valittajan mahdollisuuksia voittaa tarjouskilpailu, koska tarjouskilpailua ei oltu järjestetty ollenkaan. (Saarinen 2008, 167.)

Vuoden 2010 hankintalakiuudistuksella saatettiin voimaan oikeussuojadirektiivi, jonka mukana uusiksi oikeusseuraamuksiksi säädettiin sopimuksen tehottomuus, sopimuskauden lyhentäminen sekä seuraamusmaksu. Uudistuksen jälkeenkin ensisijaisina oikeussuojakeinoina käytetään reaaliaineita, joiden täytäntöönpanon ollessa mahdotonta, voidaan toissijaisia palveluhankintoja lukuun ottamatta EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa soveltaa uusia oikeusseuraamuksia. (Mäkinen 2010, 11.)

Sopimuksen tehottomuus voi tulla kyseeseen laittoman suorahankinnan, automaattisen suspension noudattamatta jättämisen sekä kansallisissa hankinnoissa odotusajan noudattamatta jättämisen tapauksessa. Lisäedellytyksinä sopimuksen tehottomuudelle on, että hankintayksikkö on hankintamenettelyssä tehnyt lisäksi jonkun muun hankintalain vastaisen virheen, joka on vaikuttanut tarjoajan mahdollisuuksiin voittaa tarjouskilpailu, ja että tehty virhe on ollut luonteeltaan sellainen, että se on vaikuttanut tarjoajan mahdollisuuksiin voittaa tarjouskilpailu. Tässä yhteydessä ratkaisevaa on pohdinta, minkälainen on *luonteeltaan* tarjoajan mahdollisuuksiin vaikuttava virhe. Sopimuksen tehottomuutta pidetään ankarana oikeusseuraamuksena. (Mäkinen 2010, 11–14.)

Sopimuskauden lyhentäminen on perusteiltaan lähes samanlainen kuin sopimuksen tehottomuus, mutta sitä voidaan soveltaa myös niin sanottuihin toissijaisiin palveluhankintoihin ja se on käytettävissä myös silloin, kun sopimuksen tehottomuus ei tule kysymykseen suhteellisuusperiaatteen vaatimusten täytyessä. Sopimuskauden lyhentämistä harkitessa markkinaoikeuden tulee arvioida hankintamenettelyn virheen tai laiminlyönnin laatua sekä hankinnan arvoa. (Mäkinen 2010, 14–15.)

Seuraamusmaksu tulee sovellettavaksi aina sopimuksen tehottomuuden yhteydessä ja se voidaan tuomita lisäksi ilman sopimuksen tehottomuutta tapauksessa, missä tehottomuuden edellytykset eivät täyty. Sitä sovelletaan myös toissijaisten palveluhankintojen yhteydessä sopimuksen lyhentämisen kanssa. Seuraamusmaksun soveltamiseen on asetettu arviointiperusteiksi virheen laatua ja hankinnan arvoa koskevat seikat ja sen määrä ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankinnan arvosta. (Mäkinen 2010, 17.)

5.4 Oikeusperiaatteiden kiinnittyminen hankintamenettelyyn

Julkisissa hankinnoissa noudatetaan avoimuus-, suhteellisuus-, syrjimättömyys- sekä yhdenvertaisuusperiaatetta, jotka ovat EU:n yleisiä oikeusperiaatteita. Niillä on laaja soveltamisala ja ne ovat joustavia, mistä syystä niillä pyritään paikkaamaan lainsäädäntöön jääneitä aukkoja. Rooman sopimuksessa olevien toisen osan artikloiden 17–21 johdosta oikeusperiaatteet koskettaa myös kansallisia hankintayksiköitä niiden soveltaessa julkisia hankintoja koskevia oikeussääntöjä. Kansallisen lainsäädännön ollessa ristiriidassa oikeusperiaatteen kanssa tulee sovellettavaksi oikeusperiaate, mikä tarkoittaa, että oikeusperiaatteet ovat ensisijaisia kansalliseen oikeuteen nähden. Oikeusperiaate voi olla ensisijainen myös EY:n lainsäädäntöön nähden. Oikeusperiaatteiden etusijaisuus huomioiden on kansallisessa lainsäädännössä listattuja lain tarkoituksia julkisten hankintojen mahdollisimman tehokas toteuttaminen, kilpailun lisääminen sekä perimmäisenä kustannusten säästö. (Kalima ym. 2007, 22, 28–29; Pohjonen 2002, 10.)

5.4.1 Avoimuusperiaate

EY-tuomioistuimen avoimuusperiaatteen tulkinnasta johtuu, että oikeuskäytännöstä on syntynyt velvoite aktiivisesti edistää ulkomaisten tarjoajien tiedonsaantia hankinnoista, kun ennen hankinnoissa ensisijaisesti käytetty syrjimättömyysperiaate vain kielsi olla asettamatta kotimaisia tarjoajia suosivia ehtoja hankinnalle. Avoimuusperiaatteesta johtuen hankintamenettelyä koskevia tietoja ei saa salata, hankinnasta tulee ilmoittaa julkisesti, hankintapäätöksestä tiedotetaan tarjouskilpailuun osallistuneille ja että hankintaa koskevat tiedot ovat julkisia. (Pekkala 2007, 36–37.)

Petri Kuoppamäen (2006, 299) mukaan avoimuusperiaatteella edellytetään myös hankinnan järjestämistä niin, että hankintapäätöksen syrjimättömyys voidaan todentaa. Lisäksi hankintayksikön menettelyn tulee olla ennakoitavaa sekä avointa ja hankintapäätös tulee perustella ennalta ilmoitetuin vertailuperustein. (Kuoppamäki 2006, 299–300.)

Myös hankintailmoituksen tekemisvelvoite kiinnittyy suoraan julkisten hankintojen avoimuusperiaatteeseen, jonka mukaan julkiset hankinnat on asetettava avoimeksi kilpailulle ja

niistä on ilmoitettava laissa edellytetyillä tavoilla, jotta yritykset olisivat tasa-arvoisessa asemassa tarjotessaan tavaroita ja palveluita julkiselle sektorille. (Saarinen 2008, 173.)

5.4.2 Suhteellisuusperiaate

Lähtökohtana suhteellisuusperiaatteelle on, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa hankinnan päämäärään nähden. Tällä ei tarkoiteta kuitenkaan yleisiä tavoitteita, mitä esimerkiksi kunnallisilla viranomaisilla on niille suunnattujen tehtävien järjestämisessä, vaan kyse on siis pelkästään hankinnalle asetettavista tavoitteista. Hankinnan arvo ja luonne sekä laatu määrittävät tarjoajien kelpoisuudelle sekä tarjousmenettelyn ehdoille asetettavat vaatimukset. Oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan kohtuullisuuden vaatimuksia. (Pekkala 2007, 38.)

Suhteellisuusperiaatteen kohtuullisuuden vaatimusta arvioitaessa on huomioitava hankinnan arvon lisäksi, hankinnan toteutustapa sekä laatuvaatimukset liittyen pätevyyteen, ammattitaitoon, kokemukseen tai koulutukseen. Vaikka lain mukaan esimerkiksi teknisen suorituskyvyn varmistamiseksi hankintayksikkö saa asettaa tarjoajien teknistä suorituskkyä mittaavia vaatimuksia, ei niitä kuitenkaan saa asettaa, jos hankinnan kohde tai sen toteuttaminen ei edellytä asetettuja vaatimuksia. (Hyvönen ym. 2007, 144.)

Hankinnalle asetetut vaatimukset tulee suhteellisuusperiaatteen mukaan olla itse hankinnan tarkoituksen mukaisia, eli ne eivät saa olla keinotekoisia. Lisäksi arvioitaessa tarjoajien sulkemista tarjouskilpailusta, on sovellettava suhteellisuusperiaatetta siten, että pohditaan tarjoajien mahdollisuuksia ja kykyä toteuttaa hankinta. Myös markkinaoikeus soveltaa suhteellisuusperiaatetta, kun se arvioi ovatko hankintamenettelyssä esiintyneet virheet olleet olennaisia ja merkityksellisiä hankintapäätöksen kumoamiseksi. (Kuoppamäki 2006, 302–303; Hyvönen ym. 2007, 144.) Muutoksenhakuelin ei saa suhteellisuusperiaatteen mukaan kuitenkaan määrätä sellaisia toimenpiteitä, jotka aiheuttavat enemmän haittaa kuin niillä tavoiteltava hyöty tulisi olemaan ja muutoksenhakuelinten tekemien päätösten toimeenpanon tehokkuus on turvattava (Lindfors 2004, 67).

5.4.3 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaate liittyy läheisesti syrjimättömyysperiaatteeseen ja useimmiten niitä käytetään yhdessä, koska ne tarkoittavat lähes samaa asiaa. Kuitenkin yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesta asiasta voi olla kyse, kun esimerkiksi tarjouspyynnön tai hankinnan suunniteluun osallistunut tarjoaja suljetaan tarjouskilpailusta. Myös hankinnan ehtoihin vaikuttanut tarjoaja voi synnyttää eturistiriidan, mutta yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei velvoita hankintayksikköä kuitenkaan kohtelemaan tällaista tarjoajaa samalla tapaa kuin muita tarjouksentekijöitä, koska tämä on eriarvoisessa asemassa muihin nähden. Lisäksi EY-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut yhdenvertaisen kohtelun edellyttävän, että oikeudessa samanlaisia tapauksia ei kohdella eri tavoin ja taas toisaalta erilaisia tapauksia samalla tavoin. (Pekkala 2007, 35, 37–38.)

Lisäksi hallituksen esityksestä (HE 190/2009) selviää, että markkinaoikeuden tulee arvioida hankintayksikön tekemää tarjouskilpailusta sulkemisen päätöstä muun muassa siltä kannalta, että onko tarjoajien tasapuolinen kohtelu vaarantunut. Lisäksi hallituksen esityksessä on kohta, missä arvioidaan, olisiko hankintayksikön tekemän hankintaoikaisun käyttöalaa laajennettava sellaiseen tilanteeseen, jossa hankintaoikaisu tulisi tehdä tarjoajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. (HE 190/2009, 9, 56.)

5.4.4 Syrjimättömyysperiaate

Syrjimättömyysperiaate perustuu siihen, että ehdokkaita, tarjoajia, toimittajia ja sellaisiksi pyrkiviä on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättä kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Myös kansallisissa hankinnoissa tarjoajia on kohdeltava suosimatta oman kunnan tai lähipiirin alueelta tulevia toimittajia, vaikka säännös alun perin pohjautuikin ulkomaisten tarjoajien syrjinnän kieltoon. Hankinnalle ei syrjimättömyysperiaatteen mukaan saa asettaa sellaisia teknisiä tai muitakaan vaatimuksia, jotka syrjivät tiettyä aluetta, ovat paikallisia tai tiettyä aluetta suosivia. Syrjimättömyysperiaate auttaa lisäksi markkinoille pyrkiviä yrityksiä, sillä valintakriteerejä ei saa asettaa sellaisiksi, että ne suosivat käytössä olevaa toimittajaa saman alan yrityksiin nähden. Hankintayksikkö ei saa myöskään asettaa sellaisia kelpoisuusvaatimuksia, joiden tarkoituksena on sulkea tietyt tarjoajat tarjouskilpailun ulkopuolelle. (Kuoppala 2006, 299; Pekkala 2007, 35; Hyvönen ym. 2007, 144.)

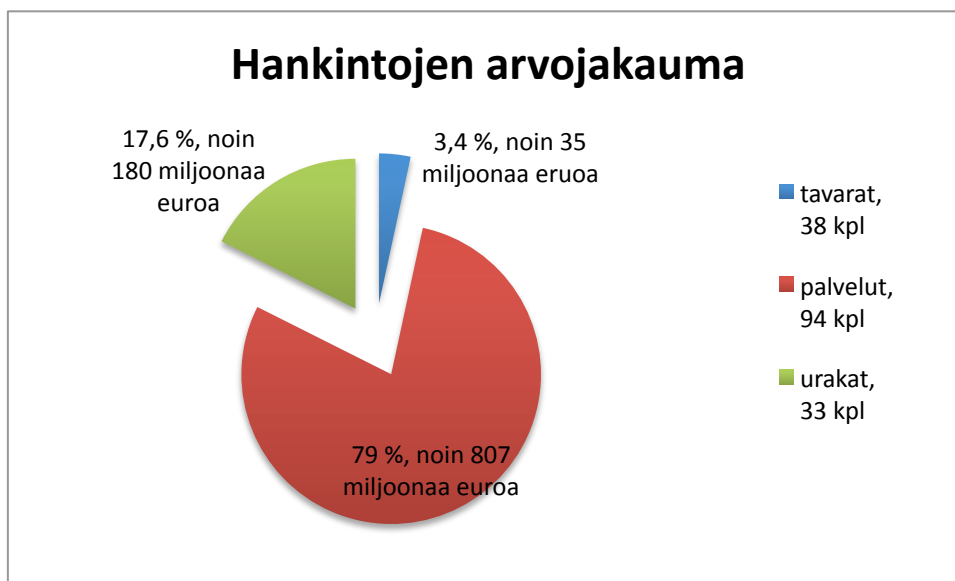
Mikäli tarjouksessa vaadittuja edellytyksiä vastaamaton tarjoaja tai tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous hyväksytään tarjouskilpailuun, vaarantaa tarjouksen tai tarjoajan soveltumattomuus tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Edellä mainitun kaltainen tarjous tai tarjouspyyntö tulee sulkea tarjouskilpailusta, mikä ei ole hankintayksikölle pelkästään oikeus, vaan myös velvollisuus. (Pohjonen 2002, 101; Mäkinen 2010, 3.)

6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkimuksen tuloksia käsitellään ensin yleisellä tasolla tilastojen avulla, missä päähuomio kiinnittyy aineistosta tehtyjen havaintojen esittelyyn ja oikeusturvan toteutumisen tarkasteluun tutkituissa tapauksissa. Sen jälkeen markkinaoikeuden valituksille antamia päätöksiä tarkastellaan julkisille hankinnoille ominaisten muuttujien sekä valituksissa esitettyjen hakuperusteiden valossa. Lopuksi syvennyttään tarkastelemaan markkinaoikeusvalituksia kustannusteorioiden sekä oikeusperiaatteiden läpi, mikä tapahtuu arvioimalla markkinaoikeuden hyväksymiä, hylkäämiä ja tutkimatta jättämiä valituksia.

6.1 Markkinaoikeuden aineisto

Tutkimusaineisto koostuu 202 markkinaoikeuden päätöksestä, joiden yhteenlaskettu rahallinen arvo on noin miljardi euroa. Päätöksistä 38 koskee tavarahankintaa, 94 palveluhankintaa ja 33 rakennushankkeita. 21 tapauksessa oli samasta hankintamenettelystä valitettu kaksi tai useampaan kertaan, jolloin samaa hankintaa koskee useampi päätös. Esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisut 574/11–580/11 koskivat kaikki samaa usean kunnan yhteistyössä tekemää palveluhankintaa, missä valittaja oli valittanut jokaisesta kuudesta menettelyyn osallistuneesta kunnasta erillisesti. Valitusten yhteenlaskettu rahallinen arvo koostuu hankintailmoituksissa julkaistuista hankintojen ennakoituista arvoista, mitä kaikissa hankinnoissa ei tosin pystytty tarkasti arvioimaan. Esimerkiksi lääkärihelikopteritoiminnan palvelun (MaO 357/11) arvonlisäverottomaksi kokonaisarvoksi ilmoitettiin noin 170 miljoonaa euroa. Hankintojen keskihinta valitettua menettelyä kohden on yli 5 miljoonaa euroa. Valitetuista hankinnoista 65 kappaletta oli EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja, mikä tarkoittaa noin 39%:n osuutta. Tämä myös osaltaan selittää tutkimuksen kohteena olevien hankintojen suuren kokonaisarvon. Hankinnoista määrätty oikeudenkäyntikulujen korvaukset nousivat yhteensä hieman yli 305 000 euron, mistä hankintayksiköiden maksettavaksi määrättiin noin 57% ja valittajien maksettavaksi noin 43%. Tilastoista on poistettu niiden hankintamenettelyjen päällekkäiset arvot, mihin kohdistuu useampi hakemus.



KUVIO 11. Markkinaoikeuden käsittelemien valitusten arvojakauma.

Markkinaoikeuden käsittelemien valitusten kohteena olleiden palveluhankintojen osuus, 79% kaikkien käsiteltyjen valitusten arvosta, on sekä määrältään että arvoltaan kaikkein suurin. Yhden valituksen kohteena olleen palveluhankinnan keskiarvoksi muodostuu noin 8,6 miljoonaa euroa. Tavarahankintojen osuus kaikista valituksen kohteena olleista hankinnoista on kaikkein pienin, 3,4%, ja yhden markkinaoikeudessa käsitellyn tavarahankinnan keskihinnaksi tulee noin 900 000 euroa. Rakennusurakan keskimääräinen arvo oli noin 5,4 miljoonaa euroa ja rakennusurakat muodostivat arvoltaan 17,6% kaikista valituksen kohteina olleista hankinnoista.

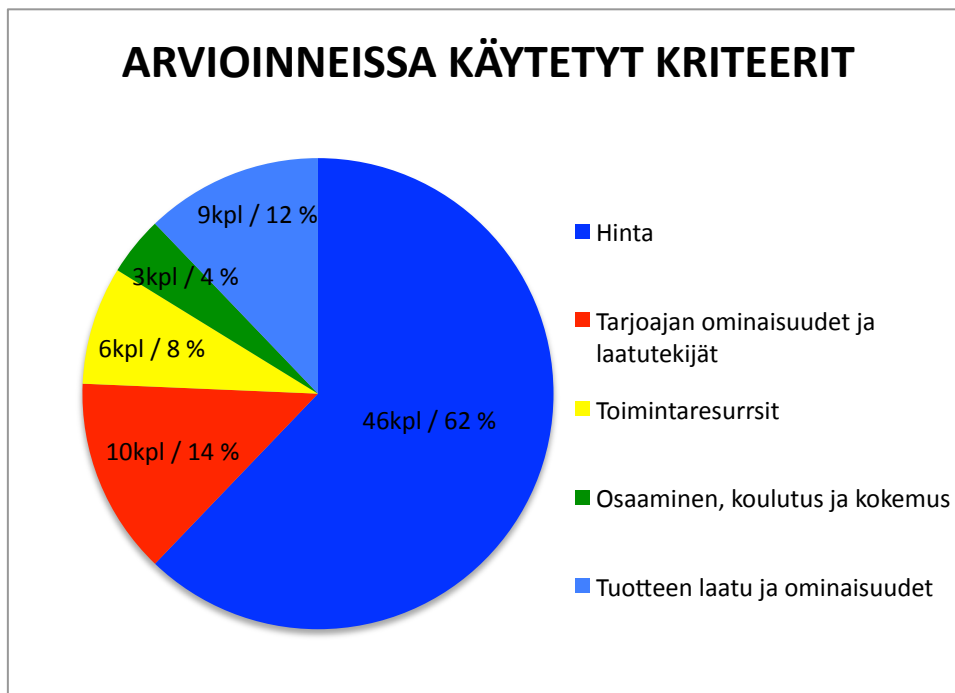
Markkinaoikeuteen tulleista valituksista avoimeen hankintamenettelyyn kohdistui melkein 70%, joka tarkoittaa 110 kappaletta. Puitejärjestelyihin kohdistui 22 valitusta, rajoitettuja menettelyjä koski 18 kappaletta, suora hankintoja kahdeksan kappaletta ja neuvottelumenettelyjä viisi kappaletta. Kevennetyn kilpailun sekä kilpailullisen neuvottelumenettelyn hankinnoista valitettiin kummastakin yhdessä tapauksessa.

Hankintayksiköittäin tarkasteltuna valituksia tehtiin 182 kappaletta ja ne kohdistuivat suhteellisesti eniten kuntiin, yhteensä 55%. Kuntayhtymiin ja niiden tai kuntien omistamiin liikelaitoksiin kohdistui 26% valituksista, kun taas valtion virastoihin ja liikelaitoksiin kohdistui 16% valituksista. Lisäksi yksi yli puolet hankkeen rahoituksesta tukea saaneen tahon hankintamenettely oli valituksen

kohteena ja kahdessa tapauksessa hankkijaa ei lopulta pidetty julkisena hankintayksikkönä. Julkinen säätiö oli hankkijana kahdesti.

Markkinaoikeuteen valitetuissa 165 hankintamenettelyssä käytettiin tarjousten valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta 74 tapauksessa ja halvinta hintaa 64 tapauksessa. Valintaperuste ei selvinnyt 27 tapauksessa. Tarkasteltaessa markkinaoikeuden antamia päätöksiä valintaperusteittain, tulee yhteensä 202 päätöksestä ottaa huomioon vain 165 tapausta, koska samaa hankintaa koskevat useammat valitukset poistuu ja näin vältetään päällekkäisyydet tilastossa.

Kokonaistaloudellista edullisuutta käytettiin valintaperusteena 45%:ssa tutkimuksen hankintamenettelyistä, kun taas halvinta hintaa käytettiin 39%:ssa hankintamenettelyistä. 16%:ssa markkinaoikeudessa ratkaistuista hankintamenettelyistä valintaperuste ei selvinnyt. Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteista on tarkastelussa otettu huomioon vain se peruste, mille on annettu eniten merkitystä tarjouspyynnöissä. Esimerkiksi, kun tarjoajan toimintaresursseille on tarjouspyynnössä asetettu 20%:n suhteellinen merkitsevyys, tuotteen laadulle ja ominaisuuksille 20%:n merkitsevyys sekä hinnalle 60%:n merkitsevyys, otetaan tarkastelussa huomioon vain hinta.



KUVIO 12. Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden jakautuminen 74:ssä hankintamenettelyssä siten, että huomioon on otettu merkittävin vertailuperuste kustakin tapauksesta.

Ehdottomasti suurimman osan kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteista muodosti juuri hinta, jota käytettiin 46 tapauksessa. Vain kolmessa tapauksessa vertailuperusteena käytettiin tarjoajien ja niiden henkilökunnan osaamista, koulutusta ja kokemusta, mikä oli selvästi vähiten. Tarjoajan toimintaresursseja käytettiin vertailuperusteena kuusi kertaa, tarjoajan muita ominaisuuksia ja laatutekijöitä kymmenen kertaa sekä tarjotun tuotteen laatua ja ominaisuuksia yhdeksän kertaa.

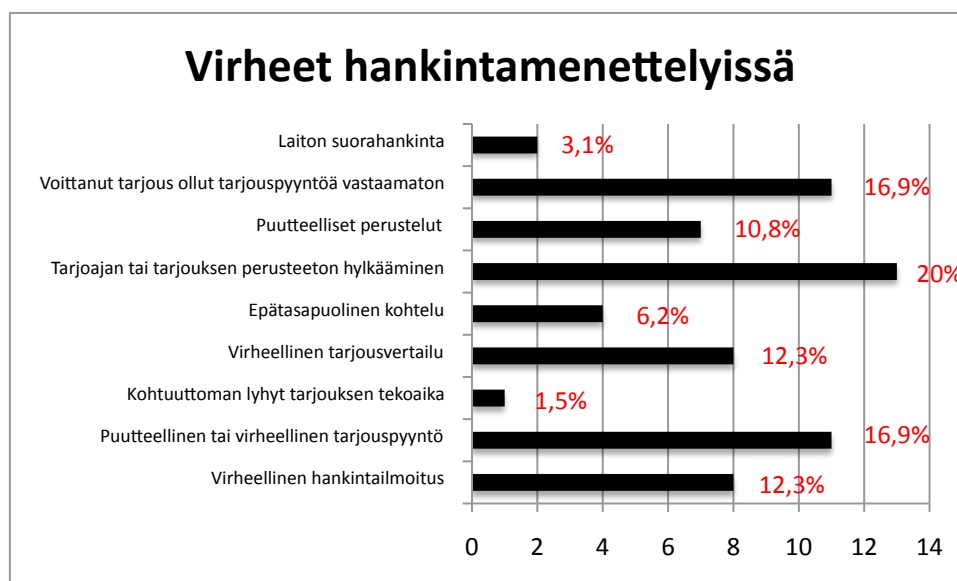
6.2 Oikeusturvan toteutuminen markkinaoikeuden päätöksissä

Hankintamenettelyjä koskevat markkinaoikeuden päätökset jakoutuivat hyväksytyihin, hylättyihin, tutkimatta jätettyihin sekä peruttuihin hakemuksiin. Useissa tapauksissa yksittäiselle markkinaoikeuden päätökselle löytyi enemmän kuin yksi syy tai perustelu. Neljä hakemusta peruttiin kesken markkinaoikeuskäsittelyn, koska hankintayksikkö oli oma-aloitteisesti perunut hankintapäätöksen tai tarjoajalle ei ollut enää vaatimuksia hankintayksikköä kohtaan. Hakemuksia jätettiin tutkimatta 46 kappaletta eli noin 23% kaikista päätöksistä. Useimmiten syynä tutkimatta jättämiselle oli, että markkinaoikeus ei ollut toimivaltainen, hankintayksikkö oli keskeyttänyt hankinnan tai että valitus oli toimitettu markkinaoikeuteen myöhässä. Hakemuksista 102 kappaletta

eli hieman yli 50% hylättiin ja yleisin syy valituksen hylkäämiselle oli, että hankintamenettelystä ei löytynyt lain rikkomusta. Markkinaoikeuden hylkäämistä hakemuksista tämä todettiin yhteensä 77 päätöksessä. Hakemuksia hyväksyttiin kaikkiaan 50 kappaletta, mikä vastaa noin 25% kaikista päätöksistä.

Hyväksytyille 50 hakemukselle oli markkinaoikeuden päätöksissä esitetty yhteensä 65 perustelua, jotka jakautuivat seuraaviin hankintamenettelyissä tapahtuneisiin virheisiin:

- virheellinen hankintailmoitus
- puutteellinen tai virheellinen tarjouspyyntö
- kohtuuttoman lyhyt aika tarjouksen laatimiseksi
- virheellinen tarjousvertailu
- epätasapuolinen kohtelu (tarjouskilpailun voittanut on saanut täydentää tarjoustaan)
- hakija tai hakijan tarjous on hylätty perusteettomasti
- puutteelliset perustelut hankintapäätöksessä ja tarjouksen tai tarjoajan hylkäämisessä
- voittanut tarjous olisi tullut hylätä tarjouspyyntöä vastaamattomana ja
- suora hankinta ilman lain mukaisia perusteita.



KUVIO 13. Virheiden jakautuminen markkinaoikeuden hyväksymissä valituksissa. Virheellisiä hankintamenettelyjä yhteensä 50 kappaletta, joissa virheitä yhteensä 65 kappaletta.

Markkinaoikeuden hyväksymistä hakemuksista vain kahdessa tapauksessa hankintayksikön maksettavaksi tuomittiin hyvitysmaksu. Hyvitysmaksut olivat arvoltaan 100 000 (MaO 363/11) ja 3 000 euroa (MaO 603/11). Hyvitysmaksuista suurempi vastasi noin 1,6% hankinnan ennakoidusta arvosta ja pienempi noin 2,7%. Ensin mainitussa hankintayksikkö oli toiminut virheellisesti tarjousvertailussa ja toisessa puolestaan hankintayksikkö on perusteettomasti sulkenut valittajan tarjouksen tarjouskilpailusta. Lisäksi seitsemässä markkinaoikeuden hylkäämistä hakemuksista tutkittiin hyvitysmaksun määräämisen mahdollisuutta, koska hankintasopimus oli ehditty tehdä ennen asian ratkaisemista markkinaoikeuskäsittelyssä. Tapauksissa oli kyse puutteellisesta tarjouspyynnöstä, virheellisestä tarjousvertailusta, puutteellisesta hankintapäätöksen perustelusta sekä edellä mainittujen hankintamenettelyvirheiden yhtäaikaisesta esiintymisestä. Hankintamenettelyvirheistä huolimatta edellä mainituista hankintamenettelyistä ei löytynyt riittäviä perusteita hyvitysmaksun määräämiseksi, koska ei voitu näyttää toteen, että virheettömässä menettelyssä hakijoilla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu.

Hyvitysmaksujen määräämisen lisäksi markkinaoikeus kumosi hankintapäätöksen 42 päätöksessään ja kielsi hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjoissa olevaa kohtaa 37 päätöksessään. Käytännössä, kun markkinaoikeus kumoaa hankintapäätöksen, se myös samalla kieltää hankintayksikköä soveltamasta siinä tehtyjä päätöksiä ja velvoittaa hankintayksikön toteuttamaan uuden hankintamenettelyn, mikäli hankintayksikkö aikoo toteuttaa hankinnan edelleen julkisena hankintana. Nämä hankintayksikön käytettävissä olevat seuraamukset toimivat siis samanaikaisina. Muutamissa tapauksissa hankintayksikkö kuitenkin vain velvoitettiin olemaan soveltamasta esimerkiksi tarjoajan tarjouskilpailusta poissulkemispäätöstä, milloin päätös koskee vain tiettyä hankinta-asiakirjoissa olevaa kohtaa. Oikeussuojauudistuksen myötä voimaan tulleita uusia seuraamuksia markkinaoikeus ei päätöksissään soveltanut kertaakaan.

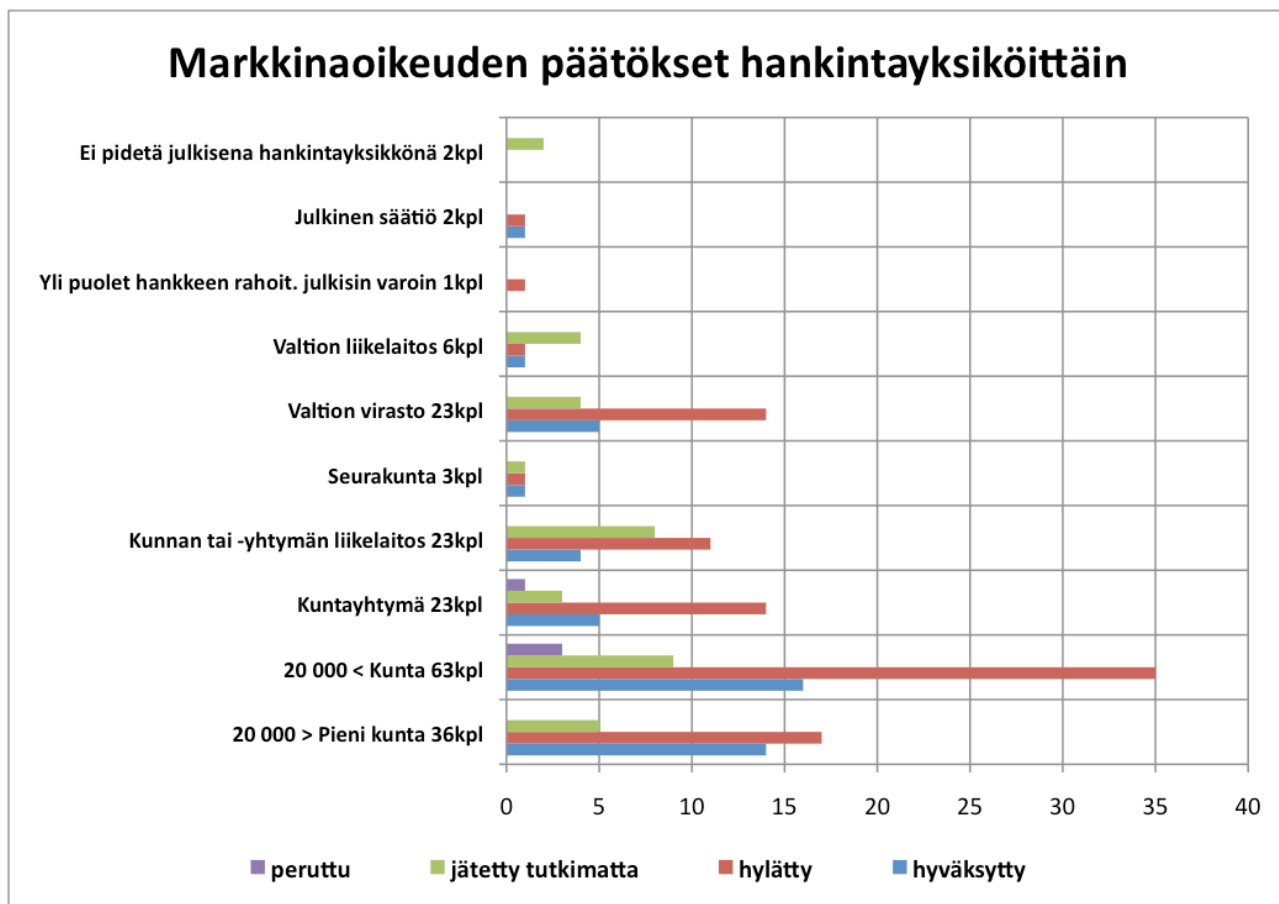
Seitsemässä tapauksessa yhteensä 39:stä hankinta-oikaisuvaatimuksesta hankintayksikkö teki oikaisun hankintapäätökseen ja 65:ttä hankintamenettelyä koski automaattinen suspensio. Uhkasakkoja markkinaoikeus määräsi 42:ssa tapauksessa yhteensä melkein 3,2 miljoonalla eurolla, jotka olivat arvoltaan keskimäärin noin 75 700 euroa tapausta kohden. Suurimmat uhkasakot olivat suuruudeltaan 500 000 euroa pienimmän ollessa 3 000 euroa. Uhkasakot määräytyivät pääsääntöisesti sen mukaan kuinka suuri hankinta ennakoidulta arvoltaan oli. Poikkeuksen

muodostaa markkinaoikeuden päätös 473/11, jossa määrättiin vain 5 000 euron uhkasakko, vaikka hankinnan arvioitiin olevan arvoltaan noin 20–80 miljoonaa euroa.

6.3 Markkinaoikeuden ratkaisut julkisten hankintojen viitekehyksessä

Markkinaoikeuden ratkaisut koostuvat edellä mainituista valituksen hyväksymisestä, hylkäämisestä, tutkimatta jättämisestä sekä perumisesta. Tutkimuksen kannalta vähiten painoarvoa on perutuilla hakemuksilla, joita oli vain neljä kappaletta tutkimuksen aineistossa. Jatkossa perutut hakemukset ovat osittain jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Lisäksi on syytä huomioda, että tutkimuksessa päädytään jatkossa hieman poikkeaviin tuloksiin koskien markkinaoikeuden ratkaisujen jakautumista, koska tarkasteltaessa niitä eri lähtökohdista, pyritään välttämään päällekkäisyyksiä, joita samoja hankintamenettelyjä koskevat hakemukset aiheuttavat.

Hankintayksiköittäin tarkasteltuna markkinaoikeuden päätökset koostuivat 182 tapauksesta, jotka jakautuivat 47 hyväksytyyn, 95 hylättyyn, 36 tutkimatta jätettyyn ja neljään peruttuun valitukseen. Valituksista suurin osa, yhteensä 99 kappaletta, kohdistui kuntiin, jotka jakautuivat tutkimuksessa yli 20 000 asukkaan ja alle 20 000 asukkaan kuntiin.



KUVIO 14. Markkinaoikeuden valituksille antamat päätökset hankintayksiköittäin tarkasteltuna. N=182.

Valituksista hyväksyttiin kaikkiaan 26%, hylättiin 52% ja jätettiin tutkimatta 20%, kun tarkastelussa otetaan huomioon kaikki valitukset hankintayksiköittäin. Valituksille annettujen päätösten suhteelliset osuudet hankintayksiköittäin ei juuri eroa siitä mitä edellä on todettu markkinaoikeuden päätösten suhteellisista osuuksista. Tilastoissa ei siis ole merkittäviä eroja, vaikka tarkastelusta putoaa päällekkäisiä hankintamenettelyjä.

Vähiten hankinnoista valitettiin seurakuntien, julkisten säätiöiden, yli puolet hankkeen arvosta rahoitusta saaneen laitosten ja ei julkisten hankintayksikköjen tapauksissa. Niistä ei liene tarpeen todeta muuta kuin, että julkisten säätiöiden hankintoihin kohdistuneista kahdesta valituksesta toinen hyväksyttiin ja seurakuntien hankintoihin kohdistuneista kolmesta valituksesta yksi hyväksyttiin. Pienten yksiköiden hankintaosaaminen on usein puutteellista resurssien puuttumisen ja hankintojen harvuuden vuoksi. Valtion liikelaitoksiinkin kohdistui vain kuusi hakemusta, joista yksi hylättiin ja yksi hyväksyttiin sekä neljä jätettiin tutkimatta, johon liittyi varmasti valtion liikelaitosten aseman muuttuminen.

Valtion virastojen hankintoja koskeneista valituksista 60% hylättiin ja 17% jätettiin tutkimatta sekä 22% hyväksyttiin. Kuntayhtymien hankintoja koskeneet valitukset noudattivat lähes identtistä jakaumaa sillä erotuksella, että tutkimatta jätettiin neljän valituksen sijasta vain kolme ja yksi peruttiin, kun 14 valitusta hylättiin ja viisi hyväksyttiin. Virastoihin ja kuntayhtymiin kohdistuneiden valitusten päätökset noudattivat pitkälti samansuuntaista jakaumaa, kuin markkinaoikeuden päätökset kokonaisuudessaan.

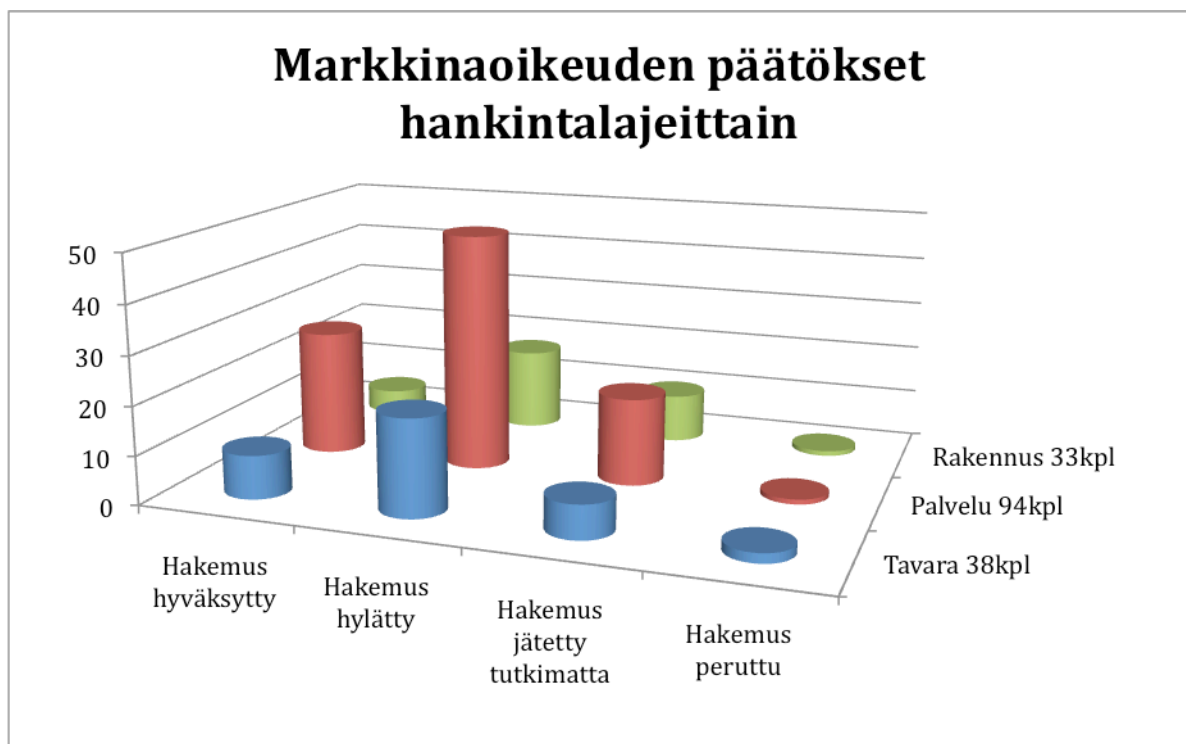
Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksiin kohdistui 23 valitusta, joista 11 hylättiin, neljä hyväksyttiin ja kahdeksan jätettiin tutkimatta. Tutkimatta jätettyjen valitusten suhteellisen suuri, 35% osuus johtuu ainakin osittain siitä, että moni kunnan tai kuntayhtymien liikelaitoksista toimii aloilla, joissa sovelletaan erityisalojen hankintalain korkeampia hankintojen kynnysarvoja.

Suurten kuntien hankintoihin kohdistui yhteensä 63 valitusta, joissa markkinaoikeuden antamat päätökset jakautuivat samaan tapaan kuin markkinaoikeuden päätökset kokonaisuudessaan. Valituksista 56% hylättiin, 25% hyväksyttiin ja kolme peruttiin sekä loput jätettiin tutkimatta.

Pienten kuntien yhteensä 36 hankintoihin kohdistuneesta valituksesta sen sijaan 39% hyväksyttiin, 47% hylättiin ja vain 14% jätettiin tutkimatta.

Pienten kuntien hankintoihin kohdistuneiden markkinaoikeusvalitusten suhteellisen suuren hyväksymisosuuden taustalla on hankintaosaamisen puutteen lisäksi suuri tarve tehdä hankintoja kuntien palvelutehtävän täyttämiseksi, mikä myös kumuloi virheiden määrää niiden tekemissä hankinnoissa.

Hankintalajeittain tarkasteltuna markkinaoikeuden päätöksiä esiintyi tutkimuksessa yhteensä 165 kappaletta, kun päällekkäiset hankintamenettelyt jätetään huomioimatta. Markkinaoikeus hylkäsi valituksista 86 kappaletta, hyväksyi 40 kappaletta ja jätti tutkimatta 35 kappaletta. Peruttuja hakemuksia esiintyi neljä kappaletta, eikä niiden lähemmälle tarkastelulle ole aihetta.



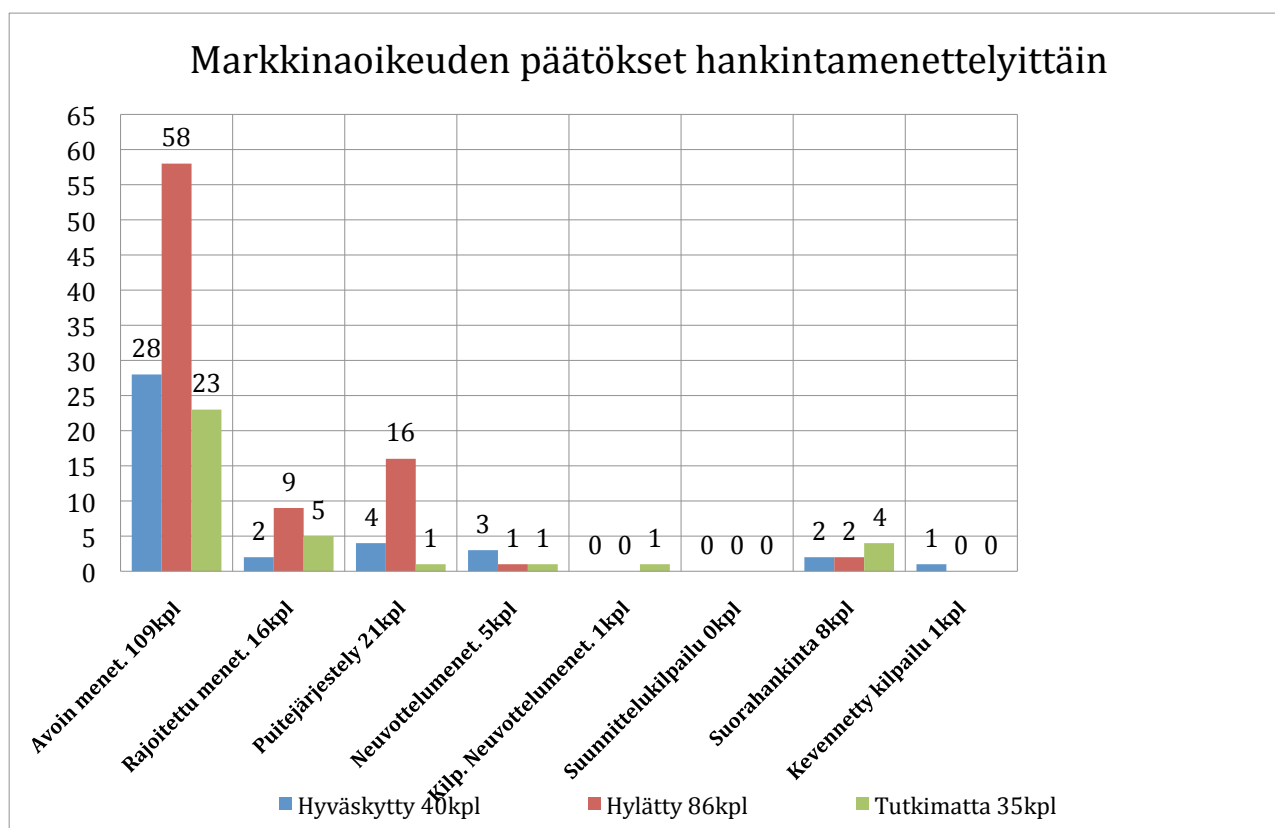
KUVIO 15. Markkinaoikeuden valituksille antamat päätökset hankintalajeittain tarkasteltuna. N=165.

Markkinaoikeuden päätökset hankintalajeittain tarkasteltuna eivät juuri eroa siitä, mitä edellä on mainittu markkinaoikeuden antamien päätösten jakautumisesta hyväksyttyihin, hylättyihin, tutkimatta jätettyihin ja peruttuihin markkinaoikeusvalituksiin. Hankintalajeittain tarkasteltuna

suurimman ryhmän muodostaa hylätyt markkinaoikeusvalitukset, joita esiintyy hankintalajista riippumatta 52% tapauksista. Tavarahankinnoista hyväksytyksi tuli 24% ja tutkimatta jätettiin 19% valituksista. Palveluhankintoja koskevista valituksista hyväksyttiin 28% ja tutkimatta jätettiin 19%, kun taas rakennushankkeista tehdyistä valituksista markkinaoikeus hyväksyi vain 15% ja jätti tutkimatta 30%. Tämän perusteella voidaan sanoa, että parhaat mahdollisuudet markkinaoikeusvalituksen hyväksymiseen on valitettaessa palveluhankinnoista ja huonoimmat sen sijaan valitettaessa rakennushankkeista. Tilastosta voidaan myös päätellä, että rakennushankkeissa todennäköisyys markkinaoikeusvalituksen hylkäämiseen tai tutkimatta jättämiseen on noin 82%:n luokkaa, kun taas palvelu- ja tavarahankinnoissa se on noin 71%:n luokkaa.

Palveluhankintoihin kohdistuneiden valitusten hieman tavallista suurempi hyväksytyjen päätösten osuus johtunee palveluhankintojen vaikeamman luonteen lisäksi siitä, että joskus rakennus- ja tavarahankintoihin kuuluu osaksi esimerkiksi asennuspalvelua, joka saattaa nousta arvoltaan suuremmaksi kuin alkuperäinen hankinta, jolloin hankintaa pidetään palveluhankintana. Lisäksi julkisen sektorin muuttuessa yhä enemmän markkinasuuntautuneemmaksi, tarvitaan palveluhankintoja etenkin kunnissa, joissa ei välttämättä ole tarvittavaa hankintaosaamista.

Markkinaoikeuden päätöksiä esiintyi hankintamenettelyittäin tarkasteltuna 161 kappaletta, jotka jakautuivat 86 hylättyyn, 40 hyväksyttyyn sekä 35 tutkimatta jätettyyn hakemukseen. Tilastosta on päällekkäisyyksien lisäksi jätetty huomiotta perutut hakemukset. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn, suunnittelukilpailun ja kevennetyn kilpailun tapauksia esiintyi niin vähän, että ne jätetään tarkastelusta pois.



KUVIO 16. Markkinaoikeuden valituksille antamat päätökset hankintamenettelyittäin tarkasteltuna. N=161.

Avointa hankintamenettelyä koski yhteensä 109 valitusta, mikä vastaa noin 68% kaikista valituksista hankintamenettelyittäin tarkasteltuna. Avoimen hankintamenettelyn valituksille annetut päätökset noudattikin markkinaoikeuden antamien päätösten yleistä jakautumista, kun 21% valituksista jätettiin tutkimatta, 26% valituksista hyväksyttiin ja 53% hylättiin. Suorahankinnoista valitettiin kahdeksassa tapauksessa, joista neljä jätettiin tutkimatta ja sekä hylättyjä että hyväksyttyjä hakemuksia löytyi kaksi. Neuvottelumenettelyjä oli valitusten kohteen yhteensä viisi kappaletta, joista kolme hyväksyttiin ja tutkimatta jätettiin sekä hylättiin yksi kappale.

Rajoitettua menettelyä koskeneista 16 valituksista vain kaksi hyväksyttiin, yhdeksän hylättiin ja viisi jätettiin tutkimatta. Markkinaoikeuden valitusten hyväksymisen suhteellinen osuus rajoitetussa menettelyssä putoaa alle 13%:n. Puitejärjestelyyn kohdistui yhteensä 21 valitusta, joista hyväksyttyjen suhteellinen osuus on vain 19%, kun hylättyjä valituksia oli 76%. Puitejärjestelyjä jätettiin tutkimatta vain yksi kappale.

Suorahankintojen tutkimatta olevat hakemukset selittyvät suorahankintojen luonteella, sillä suorahankinnan täyttäessä sille asetetut kriteerit, markkinaoikeudella ei ole lainkaan oikeutta tutkia valitusta. Neuvottelumenettelyihin kohdistuneiden hyväksytyjen valitusten taustalla on hankintojen vaikeaselkoisuus, jonka onnistumista on pyritty turvaamaan tekemällä hankinta käyttämällä neuvottelumenettelyä, kuitenkin siinä onnistumatta. Sen sijaan rajoitettua menettelyä ja puitejärjestelyä käyttämällä hankintayksiköt ovat onnistuneet välttämään markkinaoikeusvalitusten hyväksymisen, mikä johtuu menettelyiden yksinkertaisuudesta ja rajoittamattomuudesta.

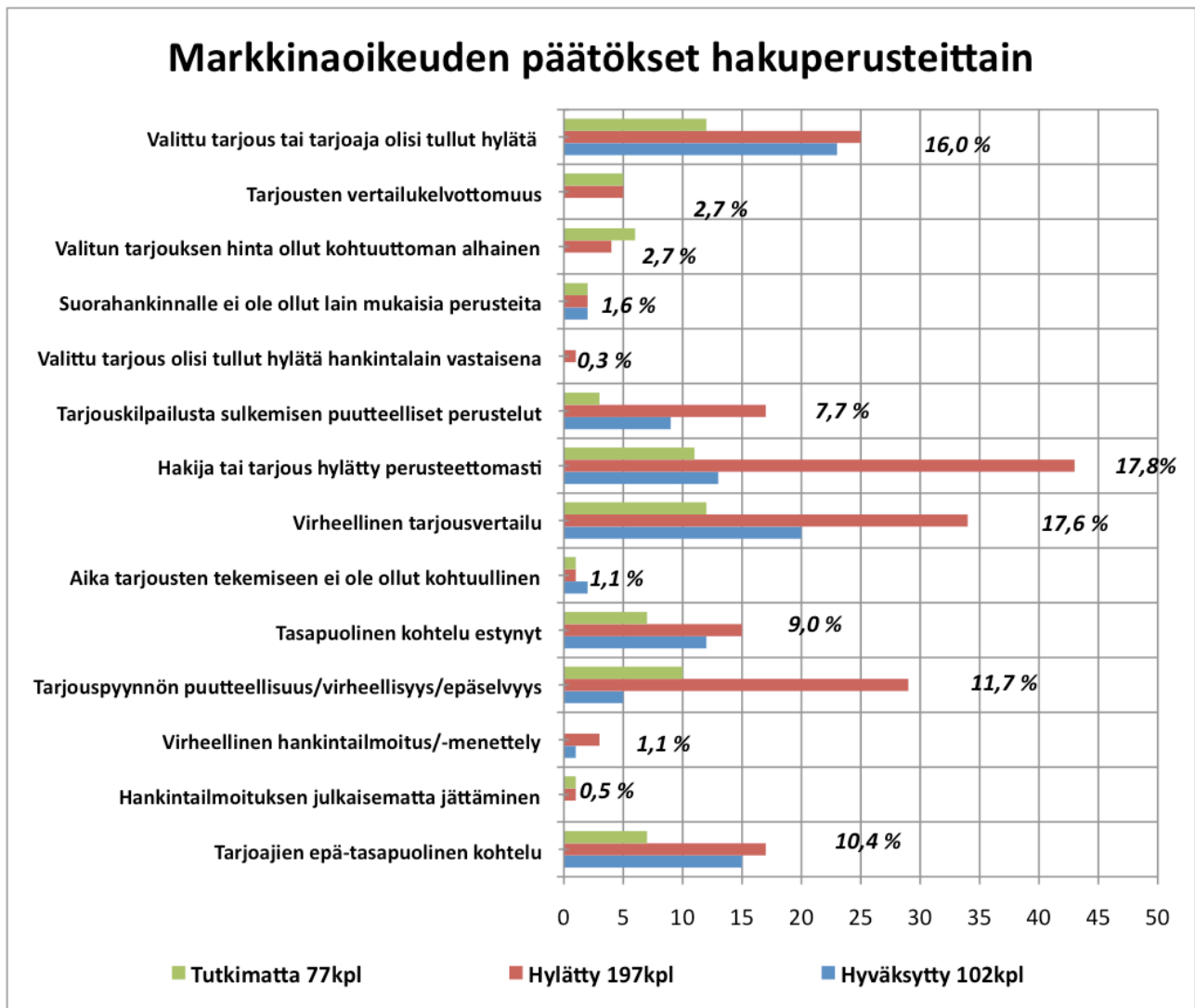
6.3.1 Markkinaoikeusvalitusten hakuperusteet

Valittaessaan markkinaoikeuteen hankintapäätökseen tai -menettelyyn tyytymättömän tarjoajan tulee yksilöidä korvausvaatimusten lisäksi perusteet, joihin se valituksessaan vetoaa. Yhdessä markkinaoikeusvalituksessa usein hakuperusteena käytetään useampia kuin vain yhtä hakuperustetta, koska tämä takaa markkinaoikeuden perehtymisen valituksen kohteena olleeseen hankintamenettelyyn. Joskus kuitenkin markkinaoikeusvalituksissa esitetään myös pelkkiä vaatimuksia ilman perusteluja. Tällaisessa tapauksessa usein valitus ehditään perua, koska hankintapäätös on oikaistu oikaisuvaatimuksen perusteella tai valitus jätetään tutkimatta.

Markkinaoikeuteen tulleista 202 valituksesta löytyi yhteensä 380 hakuperustetta, joista tilastossa on jätetty huomioimatta peruttujen valitusten hakuperusteet. Tällöin jäljelle jää 376 hakuperustetta, jotka markkinaoikeuden antamien päätösten perusteella jakautuivat hylättyihin, hyväksytyihin ja tutkimatta jätettyihin valituksiin siten, että hakuperusteina käytetyt syyt eivät kohdistu täydellisesti markkinaoikeuden päätöksissään antamiin perusteluihin. Markkinaoikeus on perustellut antamiaan päätöksiä useimmiten vain yhden virheen perusteella, kun yhdessä markkinaoikeusvalituksessa saattaa olla eriteltynä kolme eri hakuperustetta. Lisäksi markkinaoikeus on saattanut perustella antamansa päätöksen eri virheen perusteella kuin markkinaoikeusvalituksen hakuperusteissa on esitetty. Tutkimuksessa on tämä huomioon ottaen jatkossa esitetty markkinaoikeuden päätösten perustelut osittain lisättyinä valitusten hakuperusteisiin, koska ei voida varmistua onko markkinaoikeus päätenyt samaan virheeseen päätösten perusteluissaan.

Hylättyihin päätöksiin on käytetty 197:ää hakuperustetta, mikä vastaa 52,4% kaikista hakuperusteista, kun taas hyväksytyihin hakemuksiin on käytetty 102 hakuperustetta, joka on

27,1%:n osuus kaikista hakuperusteluista. Tutkimatta jätettyjen osuus oli 20,5%, mikä vastaa 77:ää hakuperustetta. Myös hakuperusteiden suhteellinen jakautuminen markkinaoikeuden päätösten perusteella näyttää noudattavan markkinaoikeuden päätösten jakautumista.



KUVIO 17 Markkinaoikeuden valituksille antamat päätökset hakuperusteittain tarkasteltuna. N=376

Tutkituissa markkinaoikeusvalituksissa erilaisia hakuperusteita löytyi 14 lajia, joista viidessä hakuperusteen suhteellinen osuus kaikista hakuperusteista nousi yli 10%. Tämä tarkoittaa, että kyseisiä hakuperusteita esiintyi yli 37 kertaa tai enemmän yhteensä 202 markkinaoikeusvalituksessa. Lisäksi kaksi hakuperustetta oli suhteelliselta osuudeltaan 7,7% ja 9% kaikista hakuperusteista, loppujen seitsemän hakuperusteen jäädessä suhteelliselta osuudeltaan alle 3%:n.

Hakuperusteista tarjousten vertailukelvottomuus, voittaneen tarjouksen kohtuuttoman alhainen hinta, voittaneen tarjouksen hankintalain vastaisuus sekä hankintailmoituksen julkaisematta jättäminen ei ole ollut hakuperusteena yhdessäkään markkinaoikeuden hyväksymässä valituksessa, kun niitä käytettiin hakuperusteena yhteensä 23 kertaa. Sen sijaan hakuperusteet suoramankinnan laittomuus, kohtuuttoman lyhyt aika tarjousten tekemiseen ja virheellinen hankintailmoitus toimi hakuperusteena viisi kertaa hyväksytyissä markkinaoikeusvalituksissa, kun niitä käytettiin hakuperusteena yhteensä 14 kertaa, mikä vastaa 29%:n suhteellista osuutta.

Tutkimuksessa tarkastellaan jatkossa edellä mainittujen suurimpien suhteellisten osuuksien omaavia hakuperusteita yksittäin, joiden tilastoon on lisätty myös markkinaoikeuden hyväksymien hakemusten perustelut havainnoinnin vuoksi.

6.4 Kustannusten syntyminen julkisissa hankinnoissa

Kuten edellä tutkimuksen kappaleessa 2.2 on mainittu, hankintoja tehtäessä kustannuksia aiheuttavat näkyvien kustannusten lisäksi näkymättömät kustannukset sekä transaktiokustannukset. Näkyvinä kustannuksina voidaan pitää kilpailuttamisella saatuja hankintahintoja, jotka ovat päätöksentekohetkellä useimmiten tiedossa. Näkymättömiä kustannuksia sen sijaan ovat kaikki päätöksentekohetkellä tuntemattomat kustannukset, joiden syntymisestä ei välttämättä olla edes tietoisia. Transaktiokustannukset puolestaan johtuvat hankintasopimuksen valmistelutyöstä, toimeenpanemisesta sekä valvonnasta, jotka muodostavat hankinnan elinkaaren.

Näkymättömiä kustannuksia on niin hankittavassa tuotteessa, sen vaatimissa prosesseissa kuin myös hallintorakenteissa. Tuotteen osalta näkymättömiä kustannuksia päätöksentekotilanteessa aiheutuu tuotteen laajuuden ja sisällön määrittämisestä, tuotteen pitkäaikaisuudesta ja tuotteen kohdistamisesta asiakkaille. Halvin tarjoushinta ei aina takaa parhaita tuotteita, niiden kestävyyttä tai vaikuttavuutta loppukäyttäjille. Hankkijoiden tulee päätöksentekotilanteissa ottaa varsinkin palveluhankintojen ja muiden tavallista monimutkaisempien hankintojen osalta huomioon myös oman organisaation prosessien sopeuttaminen hankittavaan tuotteeseen nähden. Lisäksi hallintorakenteissa kustannuksia aiheutuu usein vanhojen toimintatapojen ja hankintakäytäntöjen

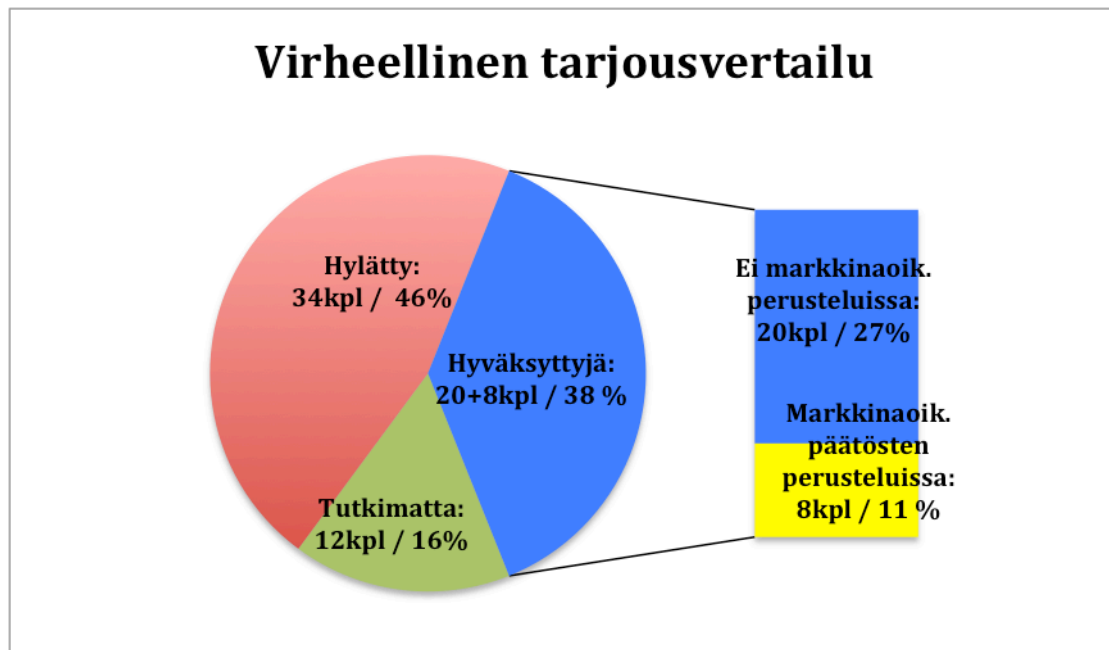
suhteesta muuttuvan toimintaympäristön vaatimiin hankintastrategioihin. Hankintoja toteutettaessa päätöksentekohetkeen liittyvää epävarmuutta löytyy itse hankintayksiköstä, hankittavasta tuotteesta, tuottajasta ja tuotteen käyttäjästä. Mitä paremmin hankintayksikkö on tietoinen tästä seikasta ja pystyy hallitsemaan hankintainformaatiota päätöksentekotilanteessa, sitä paremmin se hallitsee näkymättömät kustannukset, mikä myös usein johtaa parempiin hankintoihin. (Näkymättömät kustannukset 2.2.1)

Tarkasteltaessa hankintojen kustannusten aiheuttajia transaktiokustannusten näkökulmasta, tulee ottaa huomioon, että etenkin ex ante transaktiokustannukset hankintamenettelyn alkuvaiheessa ennen hankintasopimuksen solmimista ovat kriittisiä hankinnan onnistumisen kannalta. Mikäli hankintamenettelyn ja tarjouspyynnön arviointikriteerien valintaan, saatujen tarjousten vertailuun sekä lopulliseen hankintapäätökseen ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota, kasvaa todennäköisyys hankinnan epäonnistumisesta. Tällöin myös hankinnan ex post transaktiokustannukset useimmiten nousevat, koska hankinnan toimeenpanon virheitä ja puutteita joudutaan etsimään ja korjaamaan. Williamsonin edellä esitelty transaktiokustannuksille luoma käsitteistö on myös olennainen väline hankintakustannusten aiheuttajien tarkasteluun, sillä niin rajoitettu rationaalisuus, opportunisti, epävarmuus tulevaisuudesta, yritysten vähäinen määrä kuin tuotannon tekijöiden vaatimat erityisinvestoinnit ohjaavat hankintojen onnistumista ja lisäkustannusten syntymistä. (Transaktioteoria 2.2.2)

Hankintojen kustannusten hallitsemisessa on tarjouskilpailulla saatavan edullisemman hankintahinnan lisäksi kyse näkymättömien kustannusten tiedostamisesta ja transaktiokustannusten hyväksymisestä, jolloin myös hankinnan toteuttamisesta tulee hankintayksikölle kokonaistaloudellisesti kannattavaa. Jos taas transaktiokustannuksia ja osittain näkymättömiäkin kustannuksia pyritään poistamaan tai väkisin pienentämään, tulee se näkymään hankinnan kasvaneina ongelmina, jotka lisäävät entisestään kustannuksia. Toisessa ääripäässä on hankinnan epäonnistuminen siten, että hankinnasta aiheutuu valitus markkinaoikeuteen, joka hyväksyy valituksen hankintayksikön hankintamenettelyssä tekemän virheen vuoksi.

Markkinaoikeuteen tulleiden valitusten hakuperusteista yhteensä 17,6% käytettiin virheellisen tarjousvertailun hakuperustetta ja markkinaoikeuden hyväksymien valitusten perusteluissa virheellinen tarjousvertailu oli kyseessä 12,3% hyväksytyistä päätöksistä. Hakemuksista, joissa

virheellistä tarjousvertailua käytettiin hakuperusteena, hylättiin 34 kappaletta, jätettiin tutkimatta 12 kappaletta ja hyväksyttiin 20 kappaletta. Virheellinen tarjousvertailu hakuperusteena menestyi markkinaoikeudessa näin ollen noin 30%:ssa sitä koskeneista hakemuksista, kun markkinaoikeuden hyväksymien hakemusten perustelut lasketaan tilastosta pois.



KUVIO 18. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty virheellistä tarjousvertailua.

Markkinaoikeus käytti perustelunaan virheellistä tarjousvertailua kahdeksassa hyväksytyssä valituksessa, kun virheellistä tarjousvertailua käytettiin hakuperusteena kaikkiaan 66 valituksessa. Virheellisen tarjousvertailun hakuperuste menestyi markkinaoikeudessa lopulta 11%:ssa hakemuksista, joissa sitä käytettiin hakuperusteena. Markkinaoikeuteen tulleiden hakemusten perusteella tarjousvertailun virheellisyys muodostaa prosentuaalisesti toiseksi suurimman hakuperusteiden ryhmän, mikä tarkoittaa, että tarjousvertailun epäonnistuminen tuo lisäkustannuksia hankintayksiköille.

Tarjousvertailussa vaikeuksia hankintayksikölle voi aiheutua ensinnäkin itse tuotteesta, koska usein on hankala yksilöidä vertailuperusteita, joilla pystyttäisiin mittaamaan hankinnalta haluttuja ominaisuuksia täydellisesti. Hankintayksikkö voi joutua valitsemaan huonomman tuotteen tarjousvertailun perusteella, jos se on epäonnistunut vertailuperusteiden asettamisessa. Tällainen tilanne on esimerkiksi kyseessä, kun tarjousvertailussa havaitaan jonkun toisen tarjouksen tuotteen

olevan parempi kuin sen tarjouksen tuote, joka voittaa kilpailutuksen. Parempaa tuotetta ei voida valita, jos tarjouspyynnön vertailuperusteiden mukaan huonompi tuote voittaa tarjouskilpailun, vaikka toinen tuote tiedettäisiin paremmaksi.

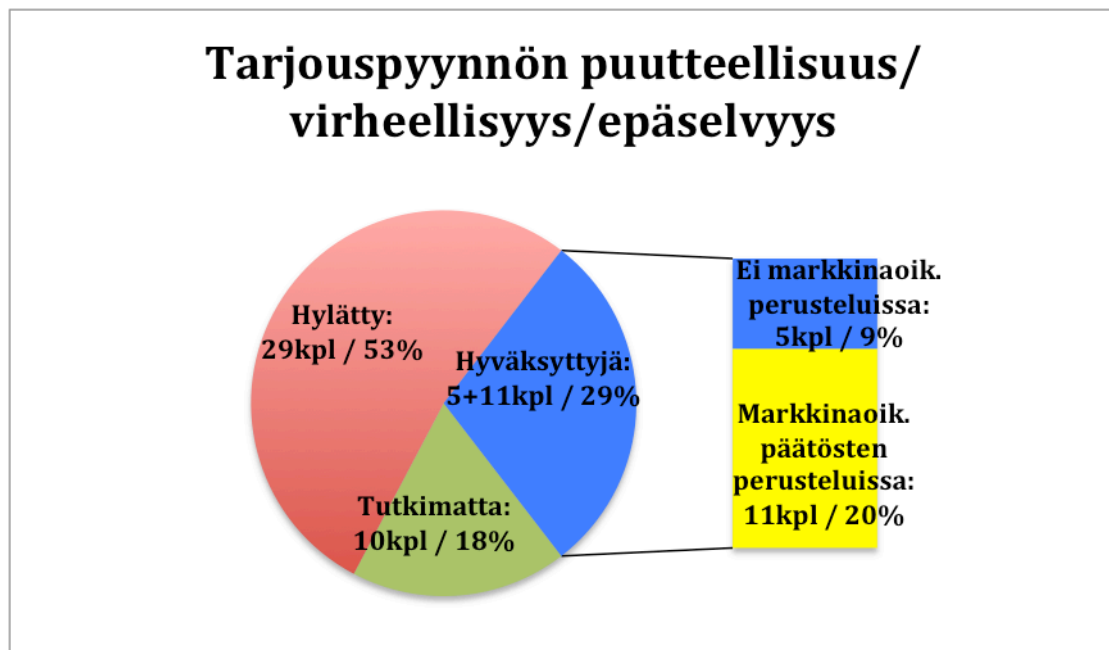
Tarjousvertailun aiheuttamat vaikeudet voivat osaksi johtua juuri edellä mainitun kaltaisista tilanteista, joissa tarjousvertailussa löytyykin parempi tuote, joka ei kuitenkaan vastaa vertailuperusteita. Tarjousvertailussa tulee nimittäin noudattaa jo tarjouspyynnössä asetettuja vertailuperusteita sekä niille annettavia painoarvoja tai tärkeysjärjestystä. Myöskään ennalta ilmoittamattomia vertailuperusteita ei saa käyttää. Itse tarjousten vertailussa vaikeuksia hankintayksikölle aiheutuu myös vertailuperusteiden vaikeaselkoisuudesta, koska tarjoajat eivät osaa välttämättä kuvailla tuotettaan vaikeaselkoisten vertailuperusteiden pohjalta, minkä lisäksi hankintayksiköllä voi olla vaikeuksia vertailla tarjottuja tuotteita, joita tarjoajat ovat kuvailleet annettujen vertailuperusteiden pohjalta.

Hankintayksiköille tuottaa tarjousvertailussa ongelmia vaikeaselkoisten ja liian yksityiskohtaisten vertailuperusteiden lisäksi liian väljästi asetetut vertailuperusteet, jotka ovat omiaan lisäämään mielivaltaisen valinnan mahdollisuutta. Vaikka tarjousvertailu tehtäisiinkin onnistuneesti ja vilpittömässä mielessä väljien vertailuperusteiden vallitessa, voi tämä johtaa valitukseen markkinaoikeuteen, kun hylätty tarjoaja kokee itsensä kohdelluksi epäreilusti. Tarjousvertailussa tarkkuutta vaatii myös tarjoajille asetettujen vaatimusten erottaminen tarjousvertailuun valituista vertailuperusteista, koska tarjoajien kelpoisuusvaatimuksia ei saa enää tarjoajien valinnan jälkeen käyttää tarjousvertailussa.

Tarjouspyynnössä esiintynyttä virhettä tai puutetta käytettiin hakuperusteena kaikkiaan 11,7%:ssa kaikista markkinaoikeuteen tulleiden valitusten hakuperusteista ja markkinaoikeus käytti tarjouspyynnön virheellisyyttä perusteluna 16,9% hyväksymistään valituksista. Tarjouspyynnön puutteellisuutta perusteluna käyttäneistä valituksista hylättiin 29 kappaletta, jätettiin tutkimatta 10 kappaletta ja hyväksyttiin vain viisi kappaletta. Tämä asettaa tarjouspyynnön puutteellisuutta hakuperusteena käyttäneiden valitusten hyväksymisen suhteelliseksi osuudeksi vain noin 11%, mutta toisaalta on huomattava, että markkinaoikeus on hyväksymissään valituksissa löytänyt virheitä tarjouspyynnöistä, vaikka niitä ei valitusten hakuperusteissa ole esitetty. Tämä tarkoittaa, että vaikka hyväksytyjen valitusten hakuperusteina käytettiin vain viidessä virheellistä

tarjouspyyntöä, on markkinaoikeus hyväksymissään valituksissa kuitenkin löytänyt virheitä tarjouspyynnöistä 11:ssä käsittelemästään valituksesta.

Virheellisen tarjouspyynnön hakuperustetta käytettiin yhteensä 44 markkinaoikeusvalituksessa, mihin lisäämällä myös markkinaoikeuden hyväksymissä valituksissa käyttämät virheellisen tarjouspyynnön päätöspäätökset, tulee hyväksyttyjen valitusten suhteelliseksi osuudeksi 20% tarkasteltaessa tarjouspyynnön virheellisyyden hakuperustetta. Tämän perusteella on tulkittavissa, että tarjouspyynnön laatimisen epäonnistuminen tuo hankintayksiköille lisäkustannuksia markkinaoikeusvalitusten muodossa joka viidennen virheellisen tarjousvertailun hakuperusteen menestyessä markkinaoikeudessa.



KUVIO 19. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty tarjouspyynnön puutteellisuutta.

Hankintayksiköiden tulee hankintalain mukaan laatia tarjouspyyntönsä siten, että ne tuottavat vertailtavissa olevia ja yhteismitallisia tarjouksia. Käytännössä kaikkein eniten vaikeuksia tarjouspyyntöjen laatimisessa hankintayksiköille aiheutuu hankittavien tuotteiden määrittelemisestä.

Hankintayksiköiden voi olla tarjouspyynnössä vaikeaa yksilöidä mitä tuotetta ollaan hankkimassa, minkä lisäksi niiden tulisi pystyä kuvailemaan haluamansa tuotteen ominaisuudet, eli minkälainen

tuotteen tulisi olla. Vaikka hankintayksikkö tietäisikin tarkasti esimerkiksi haluamansa tuotteen merkin, ei tarjouspyynnössä saa yksilöidä tuotetta merkiltään, vaan se täytyy pystyä kuvailemaan ominaisuuksiensa puolesta. Ainoastaan poikkeustapauksissa, kun tuotteen kuvailu muutoin on mahdotonta, on sallittua yksilöidä tuotemerkki. Hankintayksikölle lisävaikeuksia tuotteen kuvailemisessa aiheutuu siitä, että tarjouspyynnön tulee tuottaa yhteismitallisia ja vertailtavia tarjouksia. Tarjouspyyntö saattaa olla huolellisesti laadittu, mutta mikäli joku kohta tuotteen ominaisuuksien vertailuperusteissa on väljätkö tai epäselvä, saattaa se tuottaa tarjouksia, jotka eivät ole vertailtavissa keskenään.

Hankintayksikön tulee myös pystyä laatimaan tarjouspyyntöön tuotteen ominaisuuksien kuvailun lisäksi niitä mittaavat vertailuperusteet, jotta saatavia tarjouksia onnistuttaisiin vertailemaan. Hankaluuksia tämä tuottaa hankintayksiköille etenkin yksityiskohtaisten tuotteiden osalta, koska tarjouspyynnöistä saattaa tulla lopulta niin monimutkaiset, että niihin voi olla vaikeaa saada tarjouksia. Siksi tarjouspyyntöjenkin osalta liian tarkkoja kuvauksia tulisi välttää, mutta toisaalta myös liian väljien tarjouspyyntöjen käyttö ei ole hankintamenettelylle hyväksi.

Lisäksi hankintayksikön tulee laatia tarjouspyyntö siten, että se vastaa hankinnasta tehtyä hankintailmoitusta. Hankintayksiköillä voi olla joskus vaikeuksia hahmottaa sitä, että hankinta alkaa jo hankintailmoituksesta, jolloin myös tarjouspyynnön tulisi vastata sitä. Mikäli hankintayksikkö huomaa virheen hankintailmoituksessa, sen tulisi perua edellinen ja julkaista uusi hankintailmoitus.

6.4.1 Arvoketjun mahdollisuudet julkisessa hankintatoiminnassa

Edellä esiteltyä yrityksen arvoketjua on mahdotonta sellaisenaan soveltaa julkisen sektorin toimintaan johtuen hankintalainsäädännön asettamista rajoista, mutta sekä sidoksia että yhteenliittymiä julkisessa hankintatoiminnassa olisi tietyin rajoituksin mahdollista käyttää. Karjalaisen ym. (2008, 91–92) mukaan suurin osa valtion yhteishankintayksikkö Hanselin kilpailuttamista puitejärjestelyistä kilpailutetaan neljäksi vuodeksi kerrallaan, mikä mahdollistaa pitkäaikaisemman kumppanuuden toimittajaan, minkä lisäksi tilivirastokohtaiset säästöt hankintahintojen osalta ovat noin 19,4% ja kilpailuttamisen osalta kustannukset säästyvät kokonaan, jolloin työaika on käytettävissä ydintehtävien hoitamiseen ja tuottavuus paranee. Kuntien

ydintehtävät eroavat valtion tilivirastojen ydintehtävistä, mutta puitejärjestelyjä hyödyntämällä kunnallistaloudessakin olisi mahdollisuuksia säästöihin.

Puitejärjestelyjä käytettiin hankintamenettelynä vain 21 kertaa ja markkinaoikeusvalitus tuli hyväksytyksi neljässä tapauksessa. Tämä antaa hyväksytyjen valitusten suhteelliseksi osuudeksi noin 19,1% kaikista puitejärjestelyyn kohdistuneista valituksista, mikä on vähemmän kuin normaali markkinaoikeuden päätösten mukainen jakautuminen. Puitejärjestely vaikuttaa myös tavallista turvallisemmalta hankintamenettelyltä.

Puitejärjestelyä käyttämällä hankintayksiköllä olisi mahdollisuus päästä tilanteeseen, jossa tarjoaja toimisi arvoketjun sidoksen tavoin, kun kilpailutus tuottaisi hankintayksikön strategiaan sopivan hankintasopimuskumppanin, joka edesauttaisi kilpailuedun saavuttamista. Kilpailuetuna voidaan julkisella sektorilla pitää kustannussäästöjä. Puitejärjestelyllä toimittajiin voitaisiin luoda pitkäaikaisempi sopimussuhde, josta voisi kehittyä vertikaalisen sidoksen tavoin toimiva yhtymäkohta hankintayksikön arvoketjuun, millä voisi olla positiivisia kustannusvaikutuksia. Kilpailutus puitejärjestelyistä pitäisi suorittaa samaan tapaan kuin yritykset kartoittavat sidoksia, eli pyrkiä selvittämään arvotoimintojen vaikutuksia toisiin toimintoihin, mikä tarkoittaa tarjouspyynnön laatimista siten, että valituksi tulisi tarjoaja, joka parhaiten sopii hankintayksikön arvotoimintoon.

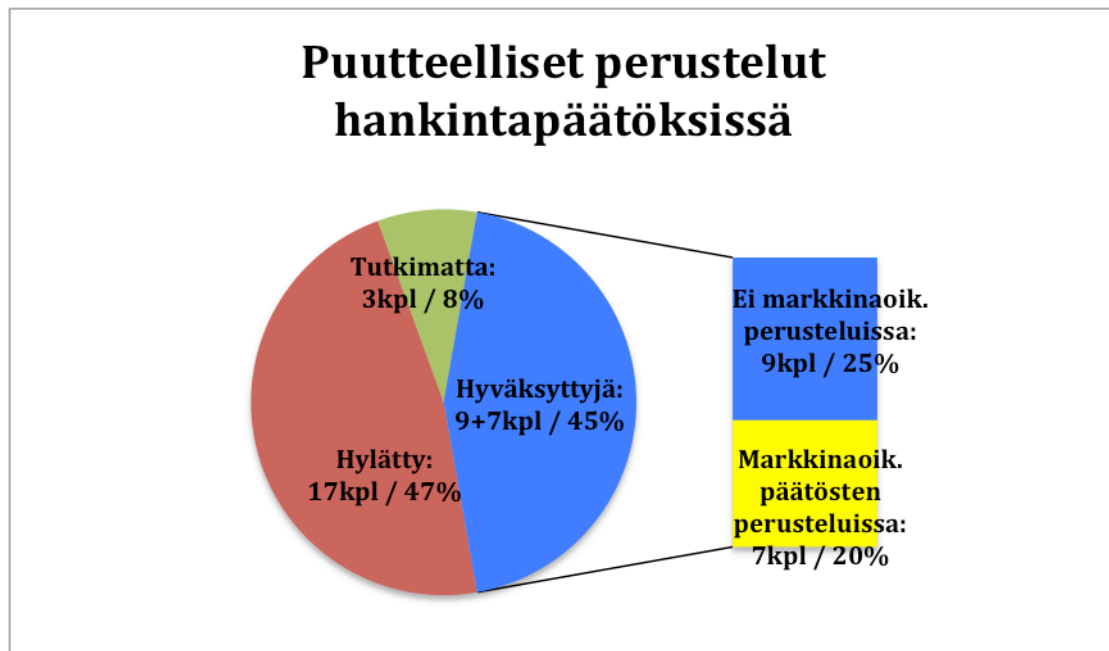
Yhteenliittymiä hankintayksiköt voisivat käyttää solmimalla pitkäaikaisia hankintasopimuksia puitejärjestelyillä tai käyttämällä yhteishankintayksikköä. Yhteenliittymä toimittajan kanssa merkitsee hankintayksikölle mahdollisuutta saavuttaa etuja toimittajan toimintasegmentiltä ilman, että sen tarvitsisi mennä uusille aloille. Esimerkiksi hyvän toimittajan ollessa kyseessä hankintayksikkö pystyisi hyötymään tehokkuuseduista, joita toimittajan alalta vuotaisi hankintayksikölle alentuneiden hintojen muodossa. Yhteisen hankintayksikön käytön edut ovat jo edellä mainitun selvityksen mukaan ilmeiset valtionhallinnossa, mitä voisi yrittää tuoda aktiivisemmin myös muiden julkisen sektorin toimijoiden käyttöön.

6.5 Oikeusperiaatteet hakuperusteittain

Julkisen sektorin toimijoiden hankkiessa tarvitsemiaan tuotteita kilpailuttamalla, tulee niiden pyrkiä hankintamenettelyissään noudattamaan yleisiä oikeusperiaatteita, vaikka ne toimivatkin markkinasuuntautuneiden toimintatapojen mukaan. Kuten edellä kappaleessa 2.1 todetaan, synnyttää tämä oikeudellisia ristiriitoja, joiden seurauksena oikeusperiaatteiden noudattamisesta hankintoja kilpailutettaessa aiheutuu kustannuksia. Hankintayksiköt tekevät hankintoja toteuttaakseen tehtäviään ja tavoitteitaan julkisella sektorilla, kun taas kilpailuttamisvelvollisuus asettaa raamit, joita hankinnoissa tulee noudattaa.

Avoimuusperiaatetta noudattamalla taataan kilpailuolosuhteiden tehokas hyödyntäminen, mikä aikaansaa hintoja alentavaa kilpailua. Toisaalta se lisää kustannuksia, koska kilpailuttamisen transaktiokustannukset sekä osittain myös näkymättömät kustannukset lisääntyvät sitä mukaan mitä enemmän tarjoajia osallistuu kilpailuun. Hankinnoista ilmoittamisen lisäksi hankintaan liittyvien päätöksiä tiedonannon tulee olla avointa. Päätökset tulee myös perustella ennalta ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaan.

Markkinaoikeusvalituksissa hankintapäätösten puutteellista perustelua käytettiin hakuperusteena yhteensä 29 kertaa, mikä vastaa 7,7%:n suhteellista osuutta kaikista hakuperusteista. Tutkimatta markkinaoikeus jätti kolme valitusta, joissa hakuperusteena käytettiin puutteellisia perusteluja, hylkäsi 17 valitusta ja hyväksyi yhdeksän valitusta. Markkinaoikeuden päätösten perusteluissa käytettiin hankintapäätöksen puutteellista perustelua yhteensä seitsemässä hyväksytyssä valituksessa, mikä tarkoittaa 20%:n suhteellista osuutta, kun tarkastellaan kaikkia puutteellista perustelua käyttäneitä markkinaoikeusvalituksia.

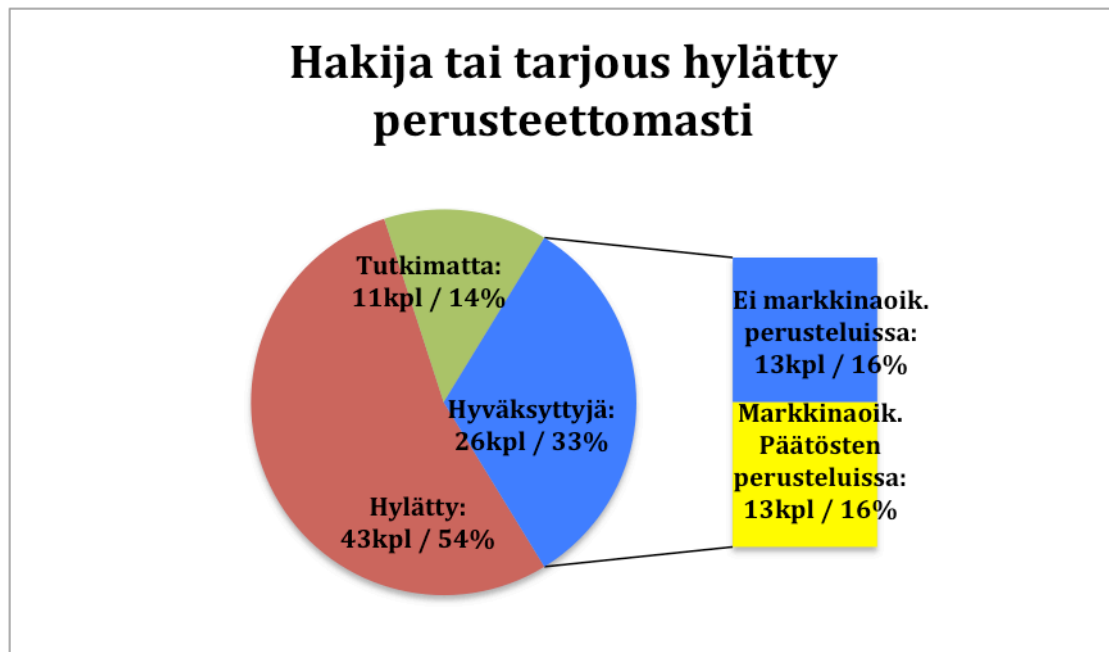


KUVIO 20. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty hankintapäätösten puutteellisia perusteluja.

Puutteellisen perustelun hakuperustetta käytettiin etenkin tapauksissa, joissa valittaja tai valittajan tarjous oli suljettu tarjouskilpailusta puutteellisin perusteluin. Hankintayksiköille kustannuksia aiheutuu näissä tapauksissa siitä, ettei osata perustella hankintamenettelyssä käytettävien vertailuperusteiden avulla miksi tarjous tai tarjoaja on suljettu kilpailusta. Kyse on usein esimerkiksi siitä, että tarjous ei vastaa tarjouspyyntöä tai tarjoaja ei täytä niille asetettuja vaatimuksia, mutta unohdetaan perustella se tarjouspyynnössä yksilöityjen kriteerien mukaan.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan tarjoajia on hankintamenettelyssä kohdeltava yhdenvertaisia, eikä saattaa ketään eriarvoiseen asemaan. Usein monimutkaisemmissa hankinnoissa käytetään hankintamenettelyjä, joissa on mahdollisuus neuvotella tai suunnitella hankintaa yhdessä tarjoajien kanssa, mikä saattaa aiheuttaa eturistiriitoja kilpailutukseen. Sama pätee myös hankintamenettelyihin, joissa pyydetään täsmennyksiä epäselviin tarjouksiin, jotta tarjouksista saataisiin yhteismitallisia. Mikäli hankintayksikkö ei kuitenkaan huoli tai pyydä täsmennyksiä kaikilta tarjouskilpailuun osallistuneilta, on se menetellyt virheellisesti. Mikäli hankintayksikkö ei toimi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan, käytetään hakuperusteena usein tarjoajan tai tarjouksen perusteetonta hylkäämistä.

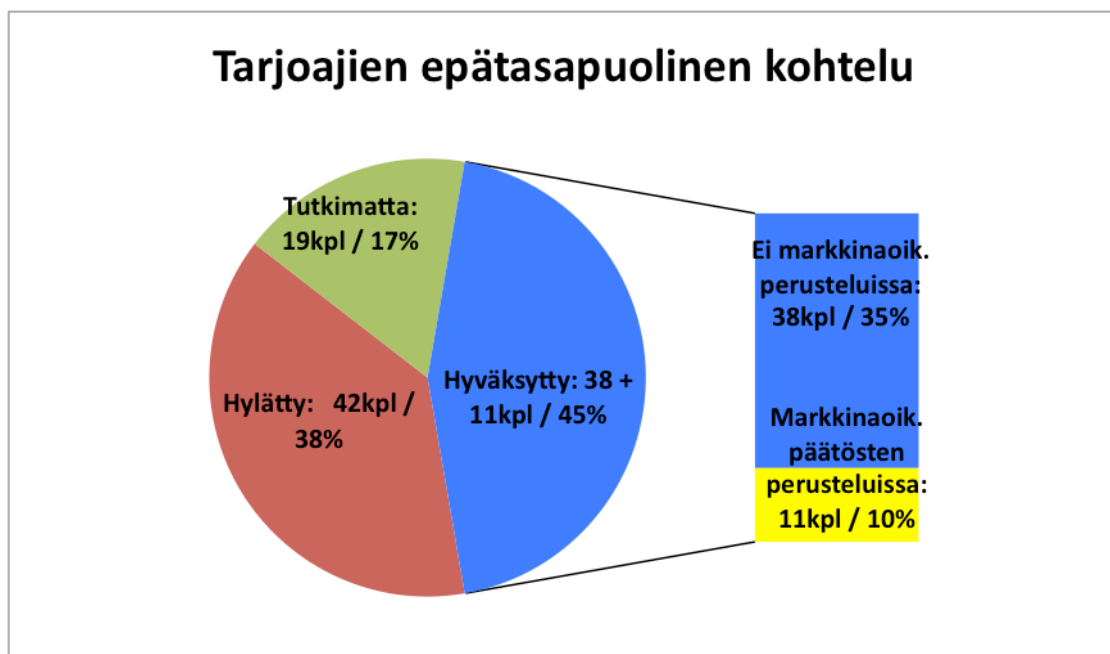
Markkinaoikeusvalituksissa on käytetty tarjoajan tai tarjouksen perusteetonta hylkäämistä hakuperusteena yhteensä 77:ssä valituksessa, mikä vastaa 17,8%:n suhteellista osuutta kaikista valituksista käytetyistä hakuperusteista. Valituksista hylättiin yli puolet, 43 kappaletta, jätettiin tutkimatta 11 kappaletta ja hyväksyttiin 13 kappaletta. Myös markkinaoikeuden hyväksymien valitusten perusteluissa käytettiin tarjoajan tai tarjouksen perusteetonta hylkäämistä 13 päätöksessä, mikä vastaa 16%:n suhteellista osuutta kaikista kyseistä hakuperustetta käyttäneistä valituksista.



KUVIO 21. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty perusteetonta hylkäämistä.

Hakijan tai tarjouksen hylkääminen perusteettomasti aiheutuu edellä mainitun lisäksi usein tilanteissa, joissa hankintayksikkö tietää tarjoajan entuudestaan epäedulliseksi hankinnan onnistumisen kannalta tai tarjouksessa mainittu tuote ei ole hankintayksikön haluama. Hankintayksikkö ei voi kuitenkaan hylätä tarjoajaa tai tarjousta näillä perusteilla, mikäli ne täyttävät tarjouspyynnössä olleet vertailuperusteet tai vaatimukset. Perusteetonta hylkäämistä käytetään hakuperusteena paljon, koska usein myös tarjoajista tuntuu siltä, että heidät on hylätty perusteettomasti maineen tai muun itse hankinnan kohteesta ulkopuolisen syyn takia. Tämä lisää myös niin sanottuja turhia valituksia markkinaoikeuteen. Yhdenvertaisuusperiaate aiheuttaa hankintayksiköille kustannuksia tarjouskilpailuun otettavien tarjoajien ja tarjousten määrää lisäämällä. Mikäli yhdenvertaisuusperiaatetta ei noudateta, saattaa hankinnasta aiheutua valitus markkinaoikeuteen.

Syrjimättömyysperiaate hankintoja kilpailutettaessa merkitsee, että tarjoajia ja tarjouksia on kohdeltava syrjimättä sekä tasapuolisesti, eikä hankinnalle saa asettaa syrjiviä vertailuperusteita tai vaatimuksia. Syrjiviä ehtoja ovat esimerkiksi paikallisuus, tietyt tekniset vaatimukset sekä tiettyä toimittajaa suosivat vertailuperusteet. Markkinaoikeusvalituksissa hakuperusteena käytetty tarjoajien epätasapuolinen kohtelu aiheutuu syrjimättömyysperiaatteen laiminlyönnistä ja sitä käytettiin hakuperusteena yhteensä 99:ssä valituksessa, mikä vastaa 26,4%:n suhteellista osuutta kaikista valituksissa käytetyistä hakuperusteista. Epätasapuolisen kohtelun hakuperustetta käyttäneistä valituksista hylättiin 42 kappaletta, hyväksyttiin 38 kappaletta ja jätettiin tutkimatta 19 kappaletta. Markkinaoikeus käytti hyväksymissään valituksissa perusteena tarjoajien epätasapuolista kohtelua 11 kertaa, mikä tarkoittaa, että 10%:n suhteellinen osuus kaikista hakuperustetta käyttäneistä valituksista hyväksyttiin lopulta markkinaoikeudessa.

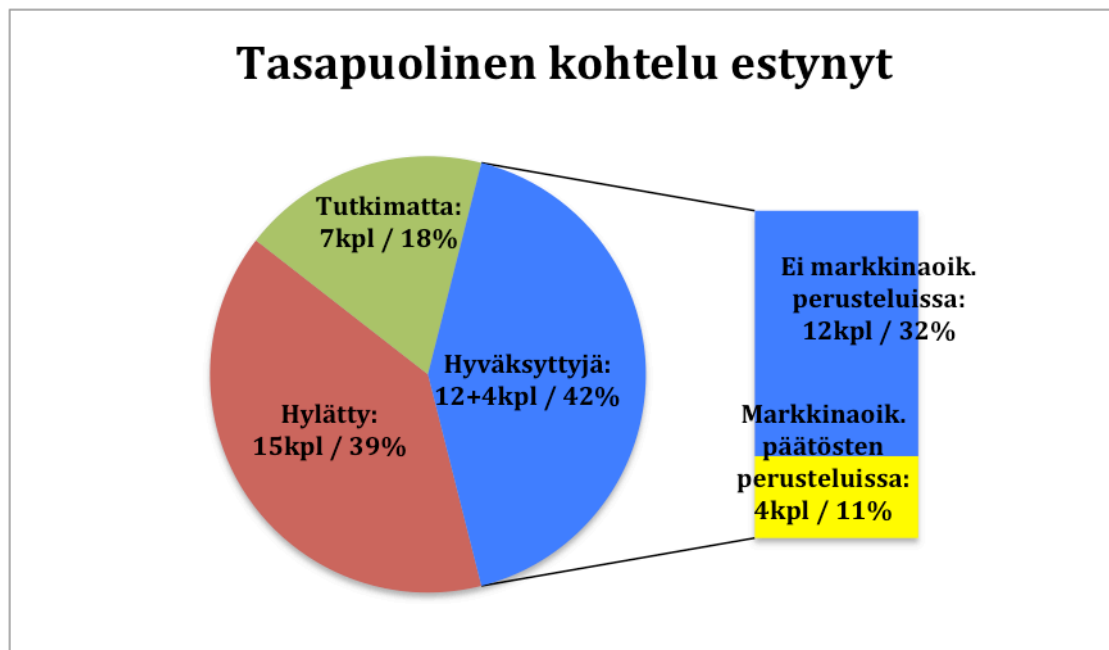


KUVIO 22. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty epätasapuolista kohtelua.

Tarjoajien epätasapuolisesta kohtelusta on kyse myös, kun tarjouskilpailuun hyväksytään tarjouspyyntöä tai tarjoajille asetettuja vaatimuksia vastaamaton tarjous. Kyse on tällöin muita tarjouskilpailuun osallistuvia tarjoajia syrjivästä toiminnasta ja hankintayksikkö on velvollinen sulkemaan tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen pois.

Tarjoajien tasapuolinen kohtelu puolestaan estyy, jos osalle tarjoajista on annettu mahdollisuus täydentää tarjousta tai annetaan hankinnasta tietoa, mitä muut eivät saa tietoonsa. Tasapuolisen kohtelun estyminen on toinen markkinaoikeusvalituksissa käytetty syrjimättömyysperiaatetta kuvaava hakuperuste.

Tasapuolisen kohtelun estymistä käytettiin hakuperusteen yhteensä 34 kertaa, mikä vastaa 9% kaikista valituksissa käytetyistä hakuperusteista. Hakuperustetta käyttäneistä valituksista hylättiin 15 kappaletta, jätettiin tutkimatta 7 kappaletta ja hyväksyttiin 12 kappaletta. Toisaalta markkinaoikeuden hyväksymissä valituksissa sitä käytettiin päätöksen perusteluna vain neljä kertaa, mikä vastaa 10%:n suhteellista osuutta kaikista hakuperustetta käyttäneistä valituksista.



KUVIO 23. Markkinaoikeuden päätökset, kun hakuperusteena on käytetty tasapuolisen kohtelun estymistä.

Kustannuksia tasapuolisen kohtelun estymisestä aiheutuu hankintayksiköille, koska halutessaan turvata tietyn tarjouksen tai tarjoajan voiton tarjouskilpailussa hankintayksikkö antaa etukäteen informaatiota hankinnasta tai pyytää täydennyksiä tarjoukseen. Hankintayksikkö saattaa olla esimerkiksi tyytyväinen senhetkiseen palveluntarjoajaan tai huomata tarjouskilpailussa jonkun tarjotun tuotteen olevan toisia parempi, milloin kilpailu vääristyy ja tasapuolinen kohtelu estyy.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Markkinaoikeuskäsittelyyn haettujen julkisten hankintojen suuret arvot verrattuna kaikkien julkaistujen hankintojen keskihintoihin kertovat siitä, että arvoltaan suuriin hankintoihin kiinnitetään huomiota ja niiden menettelyiltä edellytetään markkinoilla virheettömyyttä. Toisaalta, se myös kertoo, että arvoltaan pienemmistä virheellisistä hankintamenettelyistä ei luultavasti valiteta yhtä herkästi, koska oikeusturvan saamisella saavutettavat hyödyt eivät välttämättä kata siitä johtuvia kuluja. Lisäksi oikeusturvan edellytysten täyttyminen vaatii virhettä, jonka johdosta hankintapäätös olisi muuttunut. Tarjoajan näkökulmasta tällaisissa tapauksissa on usein kyse epäselvyydestä, joka on johtanut eroaviin käsityksiin hankinnan kohteesta tai soveltuvuusvaatimuksista, mutta mikä ei ole ollut sellainen virhe, joka olisi annetuilla tiedolla johtanut kuitenkaan erilaiseen tulokseen.

Markkinaoikeuden käsittelemien tavarahankintojen arvon vähyys verrattuna rakennusurakoihin tai palveluhankintoihin on seurausta siitä, että tavara on luonteeltaan joko erityislaatuinen, joka vaatii tarkempaa kilpailuttamista ja sen valmistelua, tai niin sanottu bulkkitavara, joka puolestaan vaatii vähemmän suunnittelua, koska se on helpommin määriteltävissä. Bulkkitavaran hankinnassa oikeastaan vain määrien ja toimitusaikojen suunnittelulla on merkitystä. Erityislaatuisten tavaroiden kilpailuttamisessa ollaan toisaalta taas niin tarkkoja, että ne päätyvät harvoin markkinaoikeuden käsiteltäviksi. Tätä olettamusta tukee se, että markkinaoikeuden päätökset jakautuivat tavarahankintojen osalta samassa suhteessa kuin kaikki päätökset hyväksytyihin, hylättyihin ja tutkimatta jätettyihin.

Markkinaoikeudessa käsiteltyjen rakennusurakoiden arvo osoittautui verraten pieneksi suhteessa palveluhankintoihin, kun yleensä kuitenkin rakennushankkeet ovat kokonaisuudessaan kalliita. Näyttääkin siltä, että rakennusurakoiden kilpailuttamisessa hyödynnetään riskinjakoa ja kilpailuolosuhteita jakamalla urakoita pienempiin osaurakoihin. Rakennusurakoihin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin vain vähän yli 15%, mikä osaltaan kertoo rakennusurakoiden riskittömyydestä, kun toisaalta palveluhankintoihin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin melkein 28%.

Hankintamenettelyistä käytetyin oli avoin menettely, joka luo varmuutta hankintayksikölle hankinnan riittävän laajasta kilpailuttamisesta ja on myös varmasti tutuin menettely hankintayksiköille. Avoin menettely aiheuttaa kuitenkin vaikeuksia sekä tarjoajille että hankintayksikölle valinta- ja soveltuvuusperusteiden käytön suhteen. Tarjoaja voi ymmärtää soveltuvuusperusteen käytön valintaperusteena ja esittää sen perusteella tarjouksessaan tarjouspyyntöä vastaamattomia seikkoja. Toisaalta hankintayksikkö saattaa tarjousvertailussaan käyttää soveltuvuusperusteita, kun siinä saa käyttää vain tarjouspyynnössä esitettyjä vertailuperusteita. Vaikka avointa menettelyä käytetään sen avoimuuden vuoksi hankinnoissa, joissa voidaan olettaa olevan vaikea saada tarjouksia, ei rajoitettua menettelyäkään silti varsinaisesti voida pitää tarjouksia rajoittavana tekijänä tässä suhteessa. Rajoitetussa menettelyssä osallistumishakemus on kuitenkin avoin kaikille. Rajoitetun menettelyn käyttöä puoltaisi lisäksi se, että siinä jo osallistumishakemuksista arvioitaisiin hakijoiden soveltuvuutta, jolloin edellä mainitun kaltaisilta virhetilanteilta voitaisiin välttyä. Rajoitettu menettely näyttäisi hankintayksiköiden kannalta myös varmimmalta hankintamenettelyltä, kun vain 13% sitä koskeneista markkinaoikeusvalituksista hyväksyttiin. Seuraavaksi parhaiten hankintamenettelyistä tässä tarkastelussa pärjasi puitejärjestely, mikä myös toisi kustannussäästöjä kilpailuttamiseen, koska siinä hankittavia tuotteita ei tarvitse enää kilpailuttaa.

Vain alle puolessa tutkituista tapauksista oli hankinnan valintaperusteena käytetty kokonaistaloudellista edullisuutta, mikä kertoo osittain siitä, että se luo lisätyötä hankinnalle tai että tarvittavaa osaamista vertailuperusteiden asettamiseen ei ole. Kokonaistaloudellisuuden valintaperustetta käytettäessä oli lisäksi vahvasti nojattu hinnan vertailuperusteeseen, joka toisaalta on omiaan varmistamaan hankinnan edullisuuden, mutta myös vähentää hankintojen laatua, mikä puolestaan voi hankinnan tulevaisuudessa näkyä kasvaneina kustannuksina.

Uusia oikeusseuraamuksia ei käytetty yhdessäkään tutkimuksen markkinaoikeuden tapauksessa. Tämä kertoo siitä, että ne toimivat ennalta ehkäisevästi eikä odotusaikasääntelyä ennen hankintasopimuksen tekoa rikota. Toisaalta uusien oikeusseuraamusten kriteerien täyttyminen on myös erittäin harvinaista ainakin tutkittujen tapausten valossa. Esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa markkinaoikeus pohti hyvitysmaksun määräämistä, oli kyse useimmiten joko liitteen B mukaisista palveluhankinnoista tai kynnysarvon alittavista hankinnoista. Kynnysarvon ylittäneessä hankinnassakin oli noudatettu odotusaikasääntelyä. Oikaisuvaatimuksien vähyys johtuu osittain

myös siitä, että se on uusi oikeusturvakeino, jonka käyttö riippuu tarjouskilpailuun osallistuneista yrityksistä. Oikaisuvaatimuksen käyttö ei kuitenkaan sulje pois markkinaoikeusvalitusta eikä markkinaoikeusvalitus oikaisuvaatimusta, minkä lisäksi se säästäisi kustannuksia, koska markkinaoikeusvalitus on peruttavissa.

Hyvitysmaksujen vähäinen määrä markkinaoikeudessa käsitellyistä hankintamenettelyistä osoittaa, että hankintapäätöksen jälkeistä odotusaikaa koskeva sääntely on parantanut hankintamenettelyjen oikeussuojaa siten, että hankintasopimuksia ei tehdä ennen markkinaoikeuden päätöstä asiassa. Tästä syystä virheellinen hankintamenettely voidaan vielä korjata järjestämällä uusi kilpailutus, jolloin hakijan mahdollisuudet saada oikeussuojaa hankintamenettelyä koskevien virheiden osalta paranevat, sillä edellytykset hyvitysmaksun määräämiseksi ovat vaikeasti näytettävissä toteen verrattuna esimerkiksi hankintapäätöksen kumoamisen määräämiseen. Toisaalta tapauksissa, joissa hyvitysmaksua ei tuomittu, oli usein kyse siitä, että ei voitu näyttää toteen millaisiksi esimerkiksi vertailuperusteet olisivat virheettömässä menettelyssä osoittautuneet. Tällaisessa tapauksessa virheellisesti menetellyt hankintayksikkö usein selviääkin pelkällä oikeudenkäyntikulujen korvaamisella.

Hyvitysmaksujen ja uusien oikeusturvakeinojen käytön vähyys osoittaa niiden tehokkuuden, mutta toisaalta herää kysymys, että onko tarkoituksenmukaista, että hankintayksikön virheellisestä menettelystä kärsivä tarjoaja on vailla mahdollisuuksia siitä riippumattomasta syystä, kun hankintayksikkö on ehtinyt tehdä hankintasopimuksen. Esimerkiksi pienet hankintayksiköt, joilta puuttuu kilpailutusosaamista hyötyvät tästä, koska muussa tapauksessa niiden kilpailutuksista aiheutuisi valtavasti enemmän kustannuksia kuin säästöjä. Kuitenkin tapauksista, joissa hyvitysmaksua ei tuomittu, jäi mielikuva, että hankintayksiköllä on mahdollisuus soveltaa lähes mielivaltaisia vertailuperusteita valitessaan mieleistään toimittajaa joutumatta siitä vastuuseen. Niissä seitsemässä tapauksessa, joissa hyvitysmaksun määräämistä pohdittiin, markkinaoikeus toteaaakin, että kilpailuttamisessa oikein meneteltäessä olisi mahdotonta näyttää toteen, että tarjoajalla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu, vaikka hankintayksikkö on menetellyt räikeän virheellisesti. Uusien oikeusturvakeinojen sekä hyvitysmaksun käytön mahdollisuudella on jo sinällään kehittävä vaikutus hankintayksiköiden järjestämiin kilpailutuksiin, mutta niiden käytölle asetetut kriteerit ovat niin vaikeasti täytettävissä, että tulisikin pohtia mitä vaikutuksia niillä todellisuudessa on.

Oikeusperiaatteiden tarkastelu markkinaoikeusvalitusten valossa alleviivasi julkisten hankintojen ongelmakohtana tarjouspyyntöä ja sitä kautta myös hankintojen valmistelua. Oikeusperiaatteista avoimuusperiaatteen mukainen hakuperuste näytti hankintayksiköille suhteellisesti vaikeimmalta, kun taas lukumäärältään suurimman hyväksytyjen valitusten arvon sai yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen hakuperuste. Kummassakin tapauksessa oli kyse juuri tarjouspyyntöön sisällytettävien tarjousten vertailuperusteiden laatimisesta siten, että saadut tarjoukset mahdollistaisivat hankintayksikön varsinaisten tavoitteiden ja tehtävän suorittamisen.

Julkisten hankintojen kustannuksia aiheutuu hankintahintojen lisäksi näkymättömistä kustannuksista, joita ei päätöksentekohetkellä tiedetä sekä transaktiokustannuksista, joita aiheutuu kilpailuttamisesta. Hankintoja tehtäessä edellä mainituilta kustannuksilta on mahdoton välttyä, mikä tarkoittaa sitä, että mitä paremmin hankintayksikkö tunnistaa ne, sitä paremmin hankintakin usein onnistuu. Markkinaoikeuspäätösten empiria tukee olettamusta, että niin transaktiokustannukset kuin näkymättömät kustannukset tuottavat eniten vaikeuksia hankintapäätöstä edeltävänä ajanjaksona. Transaktiokustannukset ennen hankintasopimusta liittyy kaikkeen hankinnan valmisteluun, mikä sitoo hankintayksikön työaika, ei niinkään hankintayksikön taloudellisia resursseja. Toisaalta tämä tarkoittaa myös, että hankinnan kustannus on päätöksentekohetkellä osittain näkymätön, koska laskentatoimen on vaikea määritellä työajan sitomia taloudellisia resursseja tietylle päätöksentekohetkelle. Esimerkiksi tarjousvertailu sitoo työaika myös muihin kuin valituksi tuleviin tarjouksiin, mikä tarkoittaa, että kustannusten kohdistaminen on vaikeaa eikä kaikkea voida kohdistaa valituksi tulleeeseen tarjoukseen. Osa kustannuksista jää silloin ikään kuin näkymättömiksi, vaikka niiden aiheuttaja onkin tiedossa.

Hankintayksiköille siis eniten kustannuksia aiheutuu hankinnan valmistelusta, missä piilee toisaalta myös suurin vaara hankinnan epäonnistumiselle. Mikäli hankinta ja kilpailutus on hyvin valmisteltu, riskit hankinnasta aiheutuvaan markkinaoikeusvalitukseen pienenevät. Mikäli hankinta sen sijaan epäonnistuu, kasvavat myös sen aiheuttamat, päätöshetkellä näkymättömät, kustannukset sekä hankintaan liittyvät sopimuksen teon jälkeiset (ex post) transaktiokustannukset. Siksi hankintayksiköiden olisikin tärkeää panostaa ja perehtyä huolellisesti hankinnan valmisteluun ja hyväksyä sen aiheuttamat kustannukset, joita voi myös tarpeen mukaan pyrkiä hallitsemaan pienentämällä hankintaan liittyviä epävarmuustekijöitä esimerkiksi Williamsonin

transaktiokustannusten käsitteistön avulla. Hankinta voi epäonnistua ja aiheuttaa kustannuksia jälkikäteen, vaikka siitä ei aiheutuisikaan markkinaoikeusvalitusta. Keskittymällä hankinnan valmisteluun hankintayksikön on mahdollista välttää hankinnan epäonnistumisen tai markkinaoikeusvalituksen aiheuttamat jälkikäteiset ”tuplakustannukset”. Tämän lisäksi hankintayksikkö pystyy tällä tavoin etupainotteisesti toimimalla parantamaan organisaationsa hankintaosaamista.

Yksityisen sektorin toimintatavoista julkisissa hankinnoissa voisi käyttää ainakin tietyin rajoituksin arvoketjun yhteenliittymää, mikä osittain jo onkin valtionhallinnossa yhteishankintayksikön muodossa käytössä, sekä sidoksia. Tämä vaatisi paljon koordinoitua ja puitejärjestelyjen kilpailutusosaamista, koska ilman oikeanlaisia tarjouspyyntöjä hankintayksiköiden on mahdotonta varmuudella saada sopimuskumppaniksi optimaalista tarjoajaa. Toisaalta yhteishankintayksikön avulla valtionhallinnossa on saatu aikaan kustannussäästöjä hajautettuun hankintamalliin verrattuna. Yhteishankintayksikön käyttöä tulisikin laajentaa sekä kustannussäästöjen toivossa että mahdollisten optimaalisten sopimuskumppanien löytämiseksi.

Kuntien toimiessa markkinasuuntautuneilla toimintatavoilla ja kilpailuttaessa hankintansa, kunnan palvelutehtävän järjestäminen on erittäin haasteellista. Hankintayksiköistä eniten hakemuksia kohdistuikin kuntiin, joissa hankintaosaaminen on usein heikompaa kuin suuremmissa julkisen sektorin toimijoissa, mutta jotka myös joutuvat tekemään eniten hankintoja palvelutehtävänsä vuoksi. Hankinnat ovat usein arvoltaan suuria sekä erilaisten palvelunjärjestämismallien vuoksi monimutkaisia. Palveluketjuun voi olla todella haastavaa löytää siihen sopivaa ”tuotetta” markkinoilta. Palveluhankinnoissa tulee yhteensovittamisen lisäksi huomioida myös asiakkaiden tarpeet, joka asettaa hankittavalle palvelulle lisää haasteita. Kilpailutuksen haasteiden ohella tulee osata vielä hankkia oikeat tuotteet, jotta vaikuttavuus, *value for money*, saavutetaan. Erityisesti pienten kuntien hankintaosaamisen puute paljastui tutkimuksesta, koska niiden tekemien hankintojen osalta markkinaoikeus hyväksyi suhteellisesti eniten valituksia verrattuna muihin hankintayksiköihin.

Kilpailuttamisen taustalla olevat EU:n hankintadirektiivit säädettiin aikanaan torjumaan korruptiota ja rakennusmarkkinoille levinnyttä järjestäytynyttä rikollisuutta, suojaamaan yrittäjiä virkamiesten suosintapolitiikalta sekä nostamaan Euroopan talousalueen kilpailukykyä. Kilpailuttamisella

pyritään parempiin hinta-laatusuhteisiin ja kustannussäästöihin, mikä puolestaan takaa EU-jäsenvaltioiden varojen tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen käytön. Kuitenkin arvoketjujen sidosten tuomien etujen perusteella näyttäisi järkevämmältä kilpailuttaa hankinnat puitehankintoina ja siirtyä enemmän kohti kumppanuutta julkisten hankintojen järjestämisessä. Julkistaloudellista kokonaisuutta ja sen tämänhetkistä tilaa arvioitaessa, voisi olla järkevää pohtia myös hankintojen kohdistamista ja sidosten luomista paikallisten yritysten suuntaan, jolloin myös kuntien talousasemaa voitaisiin tervehdyttää. Positiiviset taloudelliset vaikutukset alueellisesti saattaisivat nousta suuremmiksi, kuin kilpailuttamisella saatavat kustannussäästöt.

Jatkotutkimukseksi sopisi tästä syystä hyvin edellä mainitun kaltainen vertailu, missä tarkasteltaisiin julkisten hankintojen kohdistamisella saatavia alueellisia vaikutuksia ja verrattaisiin niitä kilpailuttamisesta syntyviin kustannussäästöihin. Tässä pitäisi ottaa huomioon rahan tulovirran lisäksi myös ne kustannukset, jotka kunnista poistuisivat taloudellisen tilanteen parantuessa. Mielenkiintoista olisi myös selvittää mitä vaikutuksia hankintoja koskevan sääntelyn osittaisesta vapauttamisesta aiheutuisi.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aarto, M., Aho, T., Regelin, J., Uotila, J. & Vatanen, T. 2009. Hankintasopimus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Coase, R. 1937. The Nature of the Firm. *Economica* 4. 386-405.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2003. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 6. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset Hankinnat. 2., uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita. 13.-14., osin uudistettu painos. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Hytönen, T. & Lehtomäki, L. 2010 Valtion hankintakäsikirja 2010. Julkaisuja 48/2010. Tampere: Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy.

Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kalima, K., Häll, M. & Oksanen, A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kallio, M. It-palvelujen ulkoistaminen – transaktiokustannusteoreettinen tapaustutkimus. Pro Gradu. Lappeenrannan Yliopisto. Kauppatieteellinen tiedekunta.

Karinkanta, P., Kontio, A., Krakau, T., Lahtinen, T. & With, S. 2012. Yrityksen hankintaopas. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy

Karjalainen, K., Kivioja, T. & Pellava, S. 2008. Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen. Helsinki: HSE Print

Kuoppamäki, P. 2006. Uusi kilpailuoikeus. Helsinki: WSOY.

Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy.

Lampinen, J. 2008. Ulkoistamisen syyt ja seuraukset. Pro Gradu. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos.

Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage

Lindfors, T. 2004. Oikeudellisia näkökohtia julkisyhteisöjen hankintatoimen tehokkuudesta. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 1/2004. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Lundström, I. 2008. Kuntien palveluhankintojen murros. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Meklin, P. 2002. Valtiontalouden perusteet. 4. uudistettu painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Määttä, J. 2010. Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Pekkala, E. 2007 Hankintojen kilpailuttaminen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2010. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 4. painos. Latvia: Jelgava Printing House.
- Pohjonen, M. 2002. Julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. Hamina: Oy Kotkan Kirjapaino Ab.
- Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Riutto, H. 2010. Riskienhallinta asiantuntijapalveluiden hankinnassa – tarkastelukohteena lääkäripalvelut kunnissa. Pro Gradu. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos.
- Saarin, K-M. 2008. Vahingonkorvaukset julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Savola, M. 2000. Hyvitysmaksuista julkisissa hankinnoissa. Defensor Legis. 2/2000. 230-244.
- Siiriäinen, S. 2010. Hankintalaki – kilpailuttamisen karikat hankintayksikön näkökulmasta. Pro Gradu. Jyväskylän yliopisto. Kauppakorkeakoulu.
- Siitari-Vanne, E. 2002. Markkinaoikeus. Kilpailu-, hankinta- ja markkinaoikeudellisten asioiden uusi erityistuomioistuin. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Tiikasalo, L. 2011. Hankintaoikaisu oikeusturvakeinona. Pro Gradu. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 10., uudistettu painos. Vantaa: Hansaprint Oy.
- Uusitalo, H. 1995. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Juva: WSOY:n graafiset laitokset.
- Williamson, O. E. 1975. Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust implications. A Study of Internal Organization. New York: The Free Press.
- Williamson, O. E. 1981. The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. Journal of Economic Literature XIX (December).
- Williamson, O. E. 1985. The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press.
- Williamson, O. E. 1991. Comparative Economic Organization. The Analysis of Discrete Structural Alternatives. Administrative Science Quarterly.

Williamson, O. E. 1996. The Mechanisms of Governance. New York and Oxford: Oxford University Press.

Wolonen, T. 2008. Kilpailutusten teoriaperusta julkistalouden tavara- ja palveluhankinnoissa ja suora hankintojen toteuttaminen hankinnoissa – case VTT. Pro Gradu. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos.

Yin, R. K. 2009. Case Study Research: Design and Methods. Thousand Oaks, California: Sage.

Raportit ja komiteamietinnöt

Kauppa- ja Teollisuusministeriö 2004. Hankintalakityöryhmän muistio. KTM julkaisuja 36/2004.

Oikeusministeriö 2008. Julkisten hankintojen oikeustuojajärjestelmän uudistaminen. Työryhmämietintö 2008:6.

<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Tyoryhmamietintoja/Tyoryhmamietintojenarkisto/Tyoryhmamietintoja2008/1224166709332> luettu 3.8.2012

Sähköiset lähteet

Hankintailmoitusten tilastot 2011. Hilma. http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2011 luettu 27.07.2012

Hankintatieto. Hankintojen oikeussuojakeinoja ja kynnysarvoja uudistetaan keväällä 2010. <http://www.hankintatieto.fi/index.php/hankintatieto/Tietoa-hankinnoista/Ajankohtaista> luettu 28.7.2012

Markkinaoikeus. Kotisivut. <http://www.oikeus/markkinaoikeus/index.htm> luettu 15.5.2012

Markkinaoikeus. Hankinta-asiat. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/15573.htm> luettu 18.7.2012

Mäkinen, K. Hankintojen oikeussuojauudistus. Artikkelit Edilex 2010/35. <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7371.pdf> luettu 3.8.2012

Pohjonen, M. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus julkisissa hankinnoissa. Artikkelit Edilex 2010/xx. <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7427.pdf> luettu 3.8.2012

Työ- ja Elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitusaineisto 2011. Koodikirja. <http://www.fsd.uta.fi/fi/aineistot/luettelo/FSD2712/cbF2712.pdf> luettu 28.7.2012

Työ- ja Elinkeinoministeriö. Kynnysarvot. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2018> luettu 16.7.2012

Työ- ja Elinkeinoministeriö. Mitä julkiset hankinnat ovat? <http://www.tem.fi/index.phtml?s=102> luettu 16.7.2012

Valtiovarainministeriö. Valtionhallinnon hankintatoimi.

http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtionalous/06_valtionhallinnon_hankintatoimi/index.jsp luettu 16.7.2012

Virallislähteet

Eduskunta. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta. HE 190/2009.

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090190> luettu 4.8.2012

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 30.3.2007/349

Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (24.5.2007/614)

LIITTEET

LIITE 1. Havaintomatriisissa käytetyn tutkimusaineiston luokittelu

A = Hankinnassa käytetty hankintamenettely

A1 = Avoin menettely

A2 = Rajoitettu menettely

A3 = Puitejärjestely

A4 = Neuvottelumenettely

A5 = Kilpailullinen neuvottelumenettely

A6 = Suunnittelukilpailu

A7 = Suorahankinta

A8 = Kevennetty kilpailu

B = Hankintamenettelyssä käytetty valintaperuste

B1 = Kokonaistaloudellinen edullisuus

B2 = Hinta

C = Hankinnan tehnyt hankintayksikkö

C1 = Kunnan/ -yhtymän liikelaitos

C2 = Seurakunta

C3 = Valtion virasto

C4 = Valtion liikelaitos

C5 = Yli puolet hankkeen rahoituksesta on saatu julkiselta hankintayksiköltä

C6 = Julkinen säätio

C7 = Ei pidetä julkisena hankintayksikkönä

C8 = Kuntayhtymä

C9 = Kunta > 20 000

C10 = Kunta < 20 000

LIITE 2. Tutkimusaineistosta luotu havaintomatriisi

Järjestys numero	MaO päätös	rakennus	tavara	palvelu	Hankinnan arvo	hakemus hyväksytty	hakemus hylätty	hakemus jätetty tutkimatta	hakemus peruttu	hankintamenettely	hankintamenettelyn valintaperuste	Hankintayksikkö
1	535/10			1	4 000 000			1		A1	B1	C9
2	540/10	1			271 000			1		A1	B1	C10
3	55/11	1			16 000 000		1			A3	B1	C1
4	87/11		1		3 400 000				1	A1	B2	C9
5	123/11			1	180 000		1			A1	B2	C6
6	126/11			1	50 -90 000 000	1				A4	ei selvinnyt	C8
7	128/11	1			3 800 000				1	A2	ei selvinnyt	C9
8	129/11			1	325 000			1		A2	B1	C4
9	136/11	1			274 800			1		A2	B2	C10
10	149/11			1	2 310 000	1				A1	B1	C8
11	156/11	1			400 000	1				A1	B2	C10
12	173/11			1	16 500 000		1			A1	B2	C3
13	177/11			1	150 000		1			A1	B1	C9
14	184/11		1		165 148		1			A1	B1	C8
15	191/11			1	57 000	1				A1	B2	C10
16	202/11			1	?			1		A1	B2	C3
17	224/11							1				
18	225/11							1				
19	226/11							1				
20	227/11			1	175 000			1		A1	B2	C1
21	230/11			1	144 000		1			A1	B1	C4
22	241/11						1					
23	242/11			1	950 000		1			A1	B1	C1
24	253/11		1		1 700 000		1			A1	B1	C8
25	254/11	1			4 500 000			1		A7	ei selvinnyt	C1
26	255/11			1	1 151 750		1			A1	B1	C1
27	261/11			1	500 000		1			A1	B1	C9
28	262/11							1				
29	263/11		1		540 000			1		A1	B2	C1
30	270/11			1	41 590		1			A1	B2	C10
31	271/11							1				
32	272/11		1		2 250 000		1			A1	B1	C9
33	273/11			1	500 000	1				A1	B1	C3
34	274/11			1	500 000		1			A1	B1	C3
35	275/11			1	500 000		1			A1	B1	C3
36	283/11			1	456 768	1				A1	B2	C8
37	286/11			1	26 000		1			A1	B1	C10
38	287/11		1		222 113			1		A1	ei selvinnyt	C3
39	289/11			1	5 809 000	1				A3	B1	C10
40	293/11			1	95 000			1		A1	ei selvinnyt	C9
41	296/11			1	44 000	1				A1	B1	C9
42	297/11	1			20 - 30 000 000		1			A2	B1	C9
43	303/11		1		180 000		1			A1	B1	C8
44	306/11			1	?			1		A1	B2	C9
45	307/11					1						
46	308/11							1				
47	309/11			1	47 - 52 000 000	1				A7	B1	C10
48	314/11					1						C9
49	315/11					1						C9
50	316/11					1						C9
51	317/11			1	?	1				A1	B2	C9
52	328/11		1		85 000				1	A2	B2	C9
53	330/11			1	1 700 000		1			A1	B1	C10
54	338/11	1			1 100 000			1		A2	ei selvinnyt	C9
55	339/11	1			30 000 000		1			A2	ei selvinnyt	C9
56	340/11	1			150 000		1			A1	B2	C9
57	343/11	1			1 250 000		1			A2	ei selvinnyt	C3
58	344/11	1			600 000		1			A2	ei selvinnyt	C3
59	345/11	1			1 430 000		1			A2	ei selvinnyt	C3
60	346/11	1			500 000		1			A2	ei selvinnyt	C3
61	351/11			1	60 000		1			A1	B1	C10
62	355/11			1	375 000		1			A1	B1	C10
63	357/11				170 000 000		1				B1	
64	358/11			1	170 000 000		1			A4	B1	C1
65	362/11			1	40 000		1			A1	B2	C9
66	363/11	1			6 350 000	1				A1	B1	C8
67	364/11			1	2 800 000		1			A3	B2	C10
68	366/11					1					B1	C9
69	367/11		1		450 000	1				A1	B1	C10
70	370/11					1					B1	C9
71	371/11							1			B1	C9
72	372/11				3 000 000	1					B1	C10
73	373/11			1	820 000	1				A3	B1	C10
74	376/11		1		45 000			1		A1	B1	C9
75	378/11			1	580 000			1		A1	ei selvinnyt	C8
76	380/11						1				B2	
77	381/11			1	3 500 000		1			A1	B2	C9
78	393/11	1			450 000			1		A1	B2	
79	394/11		1		300 000	1				A4	B2	C9
80	395/11							1			B1	
81	398/11						1				B1	
82	399/11			1	43 420 000		1			A3	B1	C8
83	400/11		1		1 450 000		1			A1	B1	C9
84	401/11						1				B2	
85	402/11		1		900 000		1			A1	B2	C9
86	405/11			1	310 000			1		A1	ei selvinnyt	C2
87	408/11					1					B1	

88	409/11			1	21 500 000	1				A1	B1	C3
89	410/11			1	21 500 000	1				A1	B1	C3
90	411/11		1		1 025 000		1			A1	B1	C8
91	415/11		1		60 000		1			A1	B2	C9
92	416/11		1		106 000	1				A1	B1	C9
93	417/11			1	500 000		1			A1	B1	C8
94	420/11	1			9 000 000		1			A2	B1	C1
95	422/11	1			2 020 000			1		A2	B2	C1
96	423/11	1			947 000			1		A7	B2	C1
97	424/11	1			710 000			1		A7	B2	C1
98	425/11						1				B2	
99	428/11			1	750 000		1			A1	B2	C3
100	429/11		1		250 000	1				A1	B2	C9
101	430/11	1			9 800 000		1			A2	B1	C3
102	431/11			1	450 000			1		A1	B2	C10
103	432/11		1		240 000		1			A1	B1	C10
104	436/11			1	500 000		1			A1	B2	C10
105	437/11			1	50 000			1		A1	B2	C10
106	444/11			1	330 000		1			A1	ei selvinnyt	C10
107	454/11			1	710 000	1				A1	B2	C4
108	455/11	1			150 000	1				A2	B2	C1
109	456/11			1	768 000			1		A7	ei selvinnyt	C8
110	457/11		1		500 000		1			A7	ei selvinnyt	C9
111	458/11					1					B1	C1
112	459/11		1		3 200 000	1				A1	B1	C10
113	460/11			1	75 000		1			A1	B1	C1
114	462/11			1				1		A1	B1	
115	467/11			1	500 000		1			A1	B1	C10
116	469/11			1	224 000		1			A1	B1	C9
117	472/11		1					1		A1	ei selvinnyt	C4
118	473/11			1	20 - 80 000 000	1				A1	B1	C1
119	475/11			1	125 000			1		A1	B2	C10
120	476/11	1			700 000		1			A1	B2	C8
121	477/11			1	3 000 000		1			A1	B2	C8
122	481/11	1			480 000		1			A1	B2	C2
123	482/11			1	70 000	1				A1	B2	C10
124	483/11							1			B1	
125	484/11			1	420 000		1			A1	B1	C1
126	485/11			1	480 000		1			A1	B2	C8
127	494/11			1	475 000	1				A1	B2	C10
128	496/11			1				1		A1	B1	C9
129	497/11			1	37 000	1				A7	B2	C2
130	498/11			1	3 000 000		1			A1	B1	C3
131	500/11		1		3 750 000		1			A3	B1	C8
132	502/11			1	1 025 000		1			A1	B2	C10
133	504/11			1	950 000		1			A1	B1	C3
134	506/11	1			370 000		1			A1	B2	C8
135	508/11		1		130 000		1			A2	B2	C1
136	509/11			1	110 000		1			A1	B1	C3
137	513/11		1		70 000		1			A1	B1	C8
138	515/11			1	800 000		1			A3	B2	C3
139	516/11			1	90 000 000	1				A3	B2	C9
140	517/11			1	120 000	1				A1	B1	C10
141	518/11			1	690 000			1		A1	B1	C4
142	523/11					1					B2	
143	524/11			1	4 000 000	1				A1	B2	C9
144	525/11						1				B1	
145	526/11			1	36 300 000		1			A3	B1	C9
146	527/11			1	500 000			1		A1	B2	C3
147	528/11	1			50 000 000		1			A1	B1	C5
148	529/11			1	1 200 000		1			A3	ei selvinnyt	C9
149	530/11			1	125 000	1				A1	B1	C3
150	531/11			1	15 000 000		1			A3	B1	C9
151	532/11			1	6 000 000		1			A1	B1	C10
152	533/11		1					1		A1	B2	C3
153	536/11			1	300 000	1				A2	B1	C6
154	541/11			1	3 750 000		1			A3	B1	C10
155	542/11			1	1 300 000		1			A7	ei selvinnyt	C9
156	543/11	1			2 000 000		1			A1	B1	C1
157	545/11							1			B2	
158	546/11							1			B2	
159	547/11			1	1 300 000		1			A3	B2	C9
160	550/11		1		2 550 000		1			A3	B2	C9
161	551/11		1		1 020 000		1			A1	B2	C9
162	552/11		1		250 000	1				A1	B2	C9
163	555/11	1			135 000		1			A3	B2	C9
164	556/11		1		2 254 000	1				A3	B2	C9
165	557/11						1				B1	C9
166	558/11						1				B1	C9
167	559/11						1				B1	C9
168	560/11		1		550 000		1			A1	B1	C9
169	566/11		1		900 000		1			A1	B2	C10
170	567/11		1		500 000		1			A3	B2	C1
171	568/11	1			200 000			1		A3	B2	C9
172	569/11	1			400 000			1		A1	B2	C9
173	573/11			1	5 700 000		1			A3	B1	C9
174	574/11						1				B2	C9
175	575/11						1				B2	C9
176	576/11						1				B2	C9
177	577/11						1				B2	C9

178	578/11						1				B2	C9
179	579/11						1				B2	C10
180	580/11		1		57 300 000		1			A3	B2	C9
181	582/11		1		760 000	1				A1	B2	C10
182	583/11		1		280 000			1		A2	B1	C4
183	584/11	1			120 000		1			A1	B1	C1
184	585/11	1			50 - 90 000 000			1		A4	ei selvinnyt	C8
185	586/11		1		375 000	1				A1	B1	C10
186	587/11		1		400 000		1			A1	B1	C9
187	588/11	1			900 000		1			A1	B2	C8
188	589/11		1		1 500 000			1		A5	ei selvinnyt	C1
189	590/11	1			4 325 000	1				A8	ei selvinnyt	C3
190	592/11		1		175 000		1			A1	B2	C9
191	593/11		1		2 750 000				1	A3	ei selvinnyt	C8
192	599/11		1		475 000	1				A1	ei selvinnyt	C9
193	600/11		1		125 000		1			A3	ei selvinnyt	C8
194	601/11	1			145 000			1		A1	B1	C1
195	603/11	1			110 000	1				A1	B1	C8
196	604/11	1			356 000	1				A1	B1	C9
197	606/11	1			300 000		1			A1	B2	C10
198	607/11	1			10 100 000	1				A4	ei selvinnyt	C10
199	608/11		1		2 000 000		1			A1	B1	C10
200	609/11		1		2 300 000	1				A1	ei selvinnyt	C1
201	612/11		1		6 000 000		1			A1	B2	C9
202	613/11		1		104 000 000		1			A1	B1	C3